

LIVING WITHOUT FEAR... EVERYONE'S GOAL, EVERY WOMAN'S RIGHT

THE FEDERAL GOVERNMENT RESPONSE TO
THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON
HEALTH AND WELFARE, SOCIAL AFFAIRS,
SENIORS AND THE STATUS OF WOMEN:
"THE WAR AGAINST WOMEN"

November 1991



Status of Women
Canada

Condition féminine
Canada

Canada

LIVING WITHOUT FEAR...
EVERYONE'S GOAL, EVERY WOMAN'S RIGHT

**THE FEDERAL GOVERNMENT RESPONSE TO
THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON
HEALTH AND WELFARE, SOCIAL AFFAIRS,
SENIORS AND THE STATUS OF WOMEN:
"THE WAR AGAINST WOMEN"**

November 1991

Status of Women Canada
Suite 700
360 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1A 1C3

(613) 995-7835

Cat. No. SW21-12/1991
ISBN 0-662-58628-X



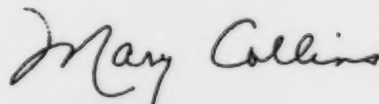
MINISTER'S MESSAGE

November 7, 1991

"Living Without Fear ... Everyone's Goal, Every Woman's Right" is the federal government's response to the report of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women.

The federal government accepts in whole or in part virtually all of the recommendations contained in the Committee's report of June 1991 entitled "The War Against Women", and is currently acting on many fronts to address the issues raised in the report.

Violence against women is unacceptable in a society that values freedom, fairness and individual worth. All of society has a stake in making living without fear both a right and a reality for the women of our country.



Mary Collins
Minister Responsible
for the Status of Women

TABLE OF CONTENTS

	page
INTRODUCTION	1
 LIVING WITHOUT FEAR THROUGH PREVENTION AND EDUCATION	 5
Recommendation 1	7
Recommendation 2	7
Recommendation 3	8
Recommendation 4	10
Recommendation 5	8
Recommendation 8	10
Recommendation 9	11
Recommendation 10	11
Recommendation 23	12
Recommendation 24	12
Recommendation 25	13

**LIVING WITHOUT FEAR
THROUGH LAW ENFORCEMENT,
THE COURTS AND CORRECTIONS** 15

Recommendation 6	16
Recommendation 7	18
Recommendation 12	19
Recommendation 13	20
Recommendation 16	21
Recommendation 17	22
Recommendation 18	23
Recommendation 19	24
Recommendation 20	24
Recommendation 21	25
Recommendation 22	25

**LIVING WITHOUT FEAR
THROUGH SERVICES TO
ABUSED WOMEN, VIOLENT MEN
AND THEIR FAMILIES** 27

Recommendation 11	28
Recommendation 14	29
Recommendation 15	31

CONCLUSION 33

APPENDICES 35

Appendix 1	35
Appendix 2	36
Appendix 3	37

ENDNOTES

INTRODUCTION

So seized were the members of the House of Commons Subcommittee on the Status of Women by the evidence of pervasive abuse against women in Canada, that they were moved to liken the problem to a war in the title of their report issued on June 19, 1991: "The War Against Women".

The Government of Canada recognizes the gravity of the problem and the degree to which this violence harms the lives of women. Embedded in Canadian society are forces which permit women and girls to be often brutally abused. The power imbalance in society which undervalues women and allows them to be discriminated against is the same power imbalance that fosters tolerance of violence and minimizes the gravity of its impact on the lives of women. This violence is uniquely directed at women precisely because they are women. Women are victimized every day at home, in the workplace and on our streets. Their victimization is physical, sexual, emotional and financial. These crimes can be perpetrated by those in intimate relationships, by trusted professionals, by authority figures or by strangers.

These assaults on the person, dignity and rights of women as equal citizens undermine the values Canadians revere and upon which they are trying to build a tolerant, just and strong nation. It is the responsibility of every individual, institution and level of government to acknowledge the gravity of this problem and to work in partnership to prevent it and to improve society's response to the problem, when it occurs.

Federal Goals

The federal government is committed to helping stop this unique form of violence. During an August 10th, 1991 speech, the Prime Minister stated the government's goal this way: "One Canadian woman suffering violence at home or elsewhere is too many." This is a goal of "zero tolerance".

Vigorous action on this issue has been made a federal government priority. A broad range of new initiatives has been launched by government departments and agencies within recent months. Through a national panel, the government is also actively asking women and others at the community level for advice on how these efforts can be strengthened in the future.

The government believes only a continuing effort, waged on many fronts and through a system of alliances with all the partners in Canadian society, will be effective in changing the attitudes and features of society that lead many men to believe that bullying, abusing or subjugating women is acceptable, and that leave women feeling they are powerless to prevent it.

For decades this form of violence was not recognized as a problem. Today, largely due to the efforts of women themselves, violence against women is being recognized for what it has always been, an insidious problem with devastating social, economic and personal costs.

Federal Action and Co-operation

In Canada, all levels of government share responsibility for responding effectively to this issue (Appendix 1). Provincial and territorial governments assume, for the most part, the role of administering and delivering services in the social, health, legal and educational sectors, on a cost-shared basis with the federal government. Federal cash and tax transfers to provinces and territories will amount to almost \$37 billion dollars in 1991-92.

Governments have taken steps to ensure they work together towards ending the cycle of violence against women. For example, many consultations with the provincial and territorial governments were undertaken on the matter of family violence. In 1990, a statement of principles on violence against women, the "Lake Louise Declaration on Violence Against Women", was issued jointly by federal, provincial and territorial Ministers Responsible for the Status of Women. "Building Blocks: A Framework for a National Strategy on Violence Against Women", followed in June 1991, outlining certain strategies that governments could implement.

While action has frequently focused on specific expressions of abuse such as pornography, prostitution and sexual harassment, during the last half of the 1980s, the federal government has steadily moved towards addressing the broader picture of violence against women in a co-ordinated fashion.

Three multi-year federal initiatives dealing with violence in the family were launched, beginning with the Child Sexual Abuse Initiative in 1986, and followed by two federal Family Violence Initiatives in 1988 and 1991. The announcement of the latter, in February 1991, revealed a doubling of resources to \$136M over the previous initiatives. Federal actions on the issue are being co-ordinated through a special committee that brings together 16 government departments and agencies. This co-ordinated approach ensures that the special circumstances of groups such as Aboriginal people, ethnocultural and visible minorities, persons with disabilities, rural women and senior women are taken into account and that this Initiative is structured in keeping with the multi-disciplinary nature of the problem. All these Initiatives have emphasized support for and the involvement of community and private sector organizations on the front-lines.

Looking ahead, and on behalf of the federal government, the Minister Responsible for the Status of Women will co-ordinate a public education campaign that is centered on prevention and that will seek to involve the provincial and territorial governments and the non-governmental sector. As well, the Canadian Panel on Violence Against Women, whose membership and mandate were announced in August 1991, will be examining the entire issue of violence against women and will recommend solutions. Established as a response to a need identified by women, the Panel will provide a forum at the community level to raise awareness and propose solutions. Expected to report in December 1992, the Panel is a critical element in developing future federal actions. Through these efforts, the people of Canada will be challenged to reflect on how violence toward women has taken root and how it can be circumvented.

About the Federal Government's Response

The report of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women has performed a valuable service in exposing the issue of violence against women and drawing the links between violence and the need to alter the status of women and traditional behaviours that structure gender relations.

This document, *"Living Without Fear. . . Everyone's Goal, Every Woman's Right"* responds to the 25 recommendations in the Committee's Report, *"The War Against Women"*, under three broad topics: 1) prevention and education, 2) the justice system and 3) services for victims, offenders and their families.

In each section, the recommendations relevant to these three aspects are discussed. The report has not attempted to represent in detail all of the initiatives which have been or will be undertaken by appropriate federal bodies. However, the document does set out the important commitment that the federal government has made to this issue.

The government departments, corporations and agencies that contributed to the government's response are listed in Appendix 2. Appendix 3 provides additional details on the 1991 Family Violence Initiative.

LIVING WITHOUT FEAR THROUGH PREVENTION AND EDUCATION

This chapter addresses the eleven recommendations of the report "The War Against Women" which deal with the issue of prevention, education and the social values and attitudes that are at the root of violence against women. They are recommendations 1 to 5, 8 to 10 and 23 to 25. The federal government recognizes that the elimination of violence against women rests on changing these values. The document "Building Blocks: A Framework for A National Strategy on Violence Against Women"², adopted at the 1991 Annual Meeting of Ministers Responsible for the Status of Women, underscores the importance of prevention of violence against women in Canada:

Violence against women occurs every day in Canada. Research indicates that the number of women who can expect to experience violence is staggering. Stopping the violence before it starts must be a priority in a strategy to free women from violence. One key component of such an effort is public education.

Longstanding public attitudes have viewed violence against women as socially acceptable and less "serious" than other crimes. The victim is often blamed for the violence and excuses are found for the behaviour of the perpetrator. These attitudes both cause and perpetuate further violence.

Public education efforts, including broadly-based mass media campaigns, professional education and the education of children throughout the kindergarten to Grade 12 stream, are required to change negative attitudes and increase awareness of violence against women.

Prevention through public education may be achieved by supporting a range of programs and services ... in schools, colleges and universities, through research, broadly-based and professional education and through public safety practices.

The responsibility for the provision of services to address the problem of violence against women falls primarily within provincial/territorial jurisdiction, except for service delivery to certain populations such as Status Indians on reserve, inmates of federal correctional institutions, and military and federal personnel who are under federal jurisdiction. In addition to these responsibilities, future federal government action in the area of violence against women will focus on *prevention* in keeping with the commitments made under the Family Violence Initiative, the Canadian Panel on Violence Against Women, and the document quoted above.

The federal government recognizes that violence against women is in part rooted in the socialization process that devalues women as it does other groups of individuals. Thus, the federal government supports numerous public education activities that sensitize target populations to the importance of positive social values, e.g., programs for and about seniors, parenting skills development and programs for independent living and positive worksite environments, all of which are designed to benefit many groups as well as women.

In keeping with the expressed wishes of the provincial and territorial governments during the federal government's Family Violence consultations, the Initiative announced in February 1991 will support community-based projects which are developed in keeping with the social, cultural and linguistic needs of their communities using local media and respecting the service delivery capabilities of these communities.

Also through the Family Violence Initiative, a number of projects are, and will be funded, to address primary prevention. On Prince Edward Island, an awareness program on violence and abuse in relationships, aimed at junior and senior high school levels, has been undertaken. Other examples include: building and reinforcing Native parenting skills through honouring the local and traditional strengths of families on the Stoney Indian Reserve in Alberta; education and promotion activities for a play about teens and violence in relationships; and "Allons de l'avant", a public awareness project to organize workshops on family violence in three francophone communities in Northern Ontario.

A number of other prevention initiatives are under way. For example, a federal-provincial/territorial working group on adolescent reproductive health has recommended a mandatory sexual health curriculum in the schools. The National Film Board is completing the production of a series entitled "Growing Up", on education regarding sexuality. The federal government is working with the Federation of Canadian Municipalities (FCM) on a crime prevention program. In partnership with the federal government, and with federal funding, the FCM is also distributing materials on street violence and how to reduce women's fear of assault by building cities that are safer and designed to take women's needs into consideration.

The outreach work of the Canadian Panel on Violence Against Women is expected to raise public awareness about the issue as the Panel consults with as many women as possible. The needs of low-income women, of women with disabilities and of women from all linguistic and cultural groups will be taken into consideration. Through its Aboriginal Circle and the work of its Advisory Committee, the Panel will ensure that Aboriginal communities and other key groups are consulted and involved.

The federal government will support Indians on reserve and Inuit communities to create awareness of family violence and to develop a knowledge base to assist in the early identification of problems and in effective clinical intervention.

It is in this context of prevention that Recommendations 1 to 5, 8 to 10, and 23 to 25 are addressed.

Recommendation 1

The Committee recommends that the federal government exercise its leadership role to ensure security of the person for all Canadian women by mounting a national, multi-media education campaign on violence against women. The campaign should expressly denounce violence against women as criminal behaviour and emphasize societal responsibility for its prevention.

This recommendation was based on the views of witnesses before the Subcommittee who called for increased public awareness and understanding of the issue of violence against women and the need to stress societal responsibility for violence and its prevention.

Public education campaigns can be an effective way of achieving this end, by reaching a large number of people and changing public attitudes. Coupled with legislative changes, they have succeeded in promoting positive behaviours and an increased well-being for Canadians. In this vein, a number of provinces have, in the recent past, undertaken information campaigns on violence against women, to emphasize the criminal nature of the violence and to encourage victimized women to come forth.

The Canadian Panel on Violence Against Women, launched in August 1991, will examine all forms of violence against women in our society and identify the root causes of violence. Its report is to be tabled in the House of Commons in December 1992.

On behalf of the federal government, the Minister Responsible for the Status of Women will coordinate a public education campaign that is essentially prevention-oriented. In recognition of the shared responsibility which all sectors of society must assume in order to address this problem, the private sector will be called upon to support this initiative. This commitment to preventive action will build on collaborative work already undertaken by the Minister with her provincial and territorial colleagues and with women's and other groups who are involved in this issue.

The federal government recognizes that by averting violence we can construct a society where women can live free of fear and where the human and financial costs of addressing today's violence can be redirected to other pressing needs.

Recommendation 2

The Committee recommends that the federal government initiate discussions with provincial and territorial governments to ensure that the community has adequate resources to accommodate the demand for services that will emanate from the multi-media campaign on violence against women.

In the current climate of fiscal restraint, which affects all levels of government, it would be important that any public education campaign be designed to have minimal impact on the demand for services. During the federal-provincial/territorial consultations on family violence in early 1990, several provinces expressed concern about any federal activity, such as a media campaign, which would increase the demand for services.

With respect to funding for services, it should be noted that the federal government already contributes significantly. While the delivery of services is primarily a provincial and territorial responsibility, the federal government currently provides financial support to the provinces and territories for health, education and social services through Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan. In addition, the federal government is providing qualifying provinces with \$8.5 billion for the year 1991-1992 in equalization payments. Equalization payments are provided as unconditional transfers so that provinces have the fiscal capacity to meet their specific needs which can include social services.

Conscious of the implications of a public education campaign in Canada, the federal Minister Responsible for the Status of Women will continue to work closely with her counterparts in the provinces and territories on the implementation of this initiative. It will focus on prevention and hence will be designed to convey broad societal messages that aim at eliminating the conditions which lead to the onset of violent situations. In turn, federal, provincial and territorial Ministers Responsible for the Status of Women will also continue, each in their own jurisdiction, to work with their ministerial colleagues, in the spirit of the Lake Louise Declaration on Violence Against Women (1990).

Recommendation 3

The Committee recommends that the federal government work with the provinces, the territories and relevant professions to promote strong and consistent violence-prevention education in schools across the country. The federal government should attempt to ensure that such education expressly addresses gender-equality issues and is a mandatory part of the school curriculum in all elementary, junior and high schools.

Recommendation 5

The Committee recommends that the federal government work with the provinces, the territories and relevant professions to promote media literacy education in the high school curriculum across the country. Media literacy instruction teaches students to critically assess media representations and messages including violence against women.

The federal government is in agreement with the report of the Standing Committee that the fundamental character of Canadian society will not be modified until we look at how young men and women are socialized. Therefore, the education system must become a critical partner in eradicating violence against women.

At the September 23, 1991 meeting of federal, provincial and territorial Ministers Responsible for the Status of Women and the Council of Ministers of Education, these two recommendations were tabled as part of the agenda item entitled "Violence prevention in the school system". Status of Women Ministers of provincial and territorial governments will continue to promote further violence prevention education in the schools and will report on progress achieved, at subsequent ministerial meetings. At that

meeting, the Manitoba Minister Responsible for the Status of Women tabled a document on "Violence Prevention Materials in the Schools - A National Listing".

To date, the federal government has sponsored a number of projects such as the Canadian Teachers' Federation (CTF) project, "Thumbs Down"³, a series of lesson plans for teachers of students from kindergarten to Grade 12. The program fosters non-violent, non-sexist behaviour. Twenty-nine thousand copies of the series will find their way into Canadian schools. "A Cappella"⁴, another CTF project, is a school-based, country-wide dialogue with adolescent girls conveying their concerns and expectations in today's world. A number of similar initiatives in the education milieu are projected, including work with one Canadian university on the issue of sexism in the classroom. The federal government will continue to support the development of model curricula and programs that are responsive to the expressed needs of the educational sector.

Young people must be taught early to decode the underlying messages present in media content. The federal government would suggest that this awareness-building process begin earlier than in high school, along with violence prevention education and gender equality sensitization.

The federal government supports and works with organizations such as Media Watch, which has produced and is making frequent use of media literacy videos for teachers and students. Media Watch has also been supported by the National Literacy Secretariat, the Ministère de l'éducation du Québec (Quebec Ministry of Education) and the Secrétariat de la condition féminine du Québec (Quebec Status of Women) in a project to increase knowledge of sexual stereotypes in media products. The federal government will continue to encourage and emphasize partnerships with voluntary organizations and various funders.

The federal government will consult with the Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission and national media agencies about measures that could be taken in regard to the current portrayal of women, of violence, and more specifically of violence against women in the media. A resource guide on media and violence will be developed for children and adolescents.

The Federal Women's Film Program brings together the National Film Board and a number of federal departments and agencies. By pooling their human, technical and financial resources to meet common priorities regarding women's advancement, this collaborative body initiates new film projects on matters of social justice. Films which have been produced in recent years address issues such as sexist attitudes and gender stereotyping that allow all forms of violence to take hold.

Recommendation 4

The Committee recommends that the federal government work with the provinces to promote policies governing educational institutions, parks and recreation departments and amateur sport organizations to eliminate practices which are barriers to the full participation of girls and to ensure that all individuals have equal access and equal opportunity to develop to their maximum potential.

The federal government agrees with the Subcommittee that educational efforts to eliminate sexism and socially constructed gender limitations must go beyond the classroom to extra-curricular and recreational activities. A strong self-image, sound collaborative team behaviour, an appreciation for sport and physical activity, and good motor skills are developed through the participation of children in positive sport and recreation activities. Society has widely promoted and supported these activities for boys but has been slow to acknowledge their importance for girls.

The federal government recognizes that communities play an important role in ensuring equality in sports and recreation. The federal government will continue to ensure that the needs of women in sport are identified, promoted and supported. It will strive to increase the involvement of women in positions of leadership in sport at the national level, raise public awareness and encourage the involvement of girls and women in the design and delivery of sport and fitness programs.

Federal funding is provided to organizations who seek to further advance the position of women in sport and physical activity, for example, the Canadian Association of the Advancement of Women in Sport. The federal government also works with other groups such as the Active Living Alliance for Canadians with a Disability, a national group which promotes the full integration of both men and women with disabilities into sport.

Recommendation 8

The Committee recommends that the federal government move within its own jurisdiction to eliminate systemic barriers which prevent women from enjoying equality of opportunity and security, and encourage the provinces to also do so.

The federal government recognizes that women will only be free from violence once they have been freed from all barriers that prevent them from having equal access to opportunities in social, legal, political and economic terms. Federal policies and programs of all departments can have a differential impact on men and women. It is included in the mandate of Status of Women Canada and the Treasury Board to work toward the elimination of gender-related barriers within the context of federal jurisdiction.

In collaboration with women's programs within a number of federal departments, Status of Women Canada monitors policy development and provides consultation in respect to the equality of women. The report *Dimensions of Equality: An Update of the Federal Government Work Plan for*

Women's documented federal progress up to 1989 in achieving women's equality in the spheres of economics, social justice, greater participation and access, and leadership at the international level.

The federal government also has a more specific responsibility in respect to employment equity, which it fulfils through the *Employment Equity Act* (1986). The Act specifically aims to reverse the conditions that undermine the employment prospects of women, Aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minorities. It applies to all federally regulated employers with 100 employees or more, including Crown Corporations. In addition, the *Federal Contractors Program* provides that companies with 100 employees or more which obtain federal contracts of \$200,000 or more implement an employee equity plan.

The *Employment Equity Act* provides that, five years after its coming into force, a House of Commons Committee will conduct a full review of its provisions, operations and effects, and may recommend changes. This review is now under way.

Recommendation 9

The Committee recommends that Parliament mandate the Women's Parliamentary Association (WPA) to study, and present a report, within six months on existing systemic barriers to women's full participation within the House of Commons and its Support Services, and to make recommendations for the elimination of such systemic barriers.

Recommendation 10

The Committee recommends that the Canadian Advisory Council on the Status of Women be invited to conduct gender-sensitivity programs for Members of Parliament.

The Minister Responsible for the Status of Women has met with a number of members of the House of Commons to discuss gender-related issues on the Hill. A committee has been established with representation from all parties to discuss possible courses of action and to present options for gender-sensitivity information programs for Members of the House of Commons.

It would be appropriate for the Women's Parliamentary Association and the Canadian Advisory Council on the Status of Women to play an advisory role in conducting a study of systemic barriers in the House as well as in developing gender-sensitivity training.

For employees under the administrative jurisdiction of the Speaker, a new policy on harassment is being developed and will be forwarded for approval to the Board of Internal Economy.

Recommendation 23

The Committee recommends that Parliament revisit the issue of gun control, and introduce legislation that will be stronger in the following specific ways: that gun ownership be reaffirmed as a privilege, and not as a right; that the privilege of gun ownership not be granted to persons who have been convicted of crimes against the person or other serious offences; that the minimum age for gun ownership be raised from 16 to 18 years; that semi-automatic weapons be made restricted weapons; that all weapons be required to be registered by type and serial number on the owner's Firearms Acquisitions Certificate (FAC); that a FAC be required for the purchase of ammunition; that a national data base of gun owners and guns be set up; that women and non-gun owners be included in the process of defining safe storage requirements for guns and that the safe storage requirements be enforced; that all assault weapons be removed from circulation; and that the necessary resources be allotted to each of these initiatives.

The Subcommittee heard from witnesses that the security of women is undermined by the availability of guns.

On May 30, 1991, the Minister of Justice introduced Bill C-17, a revised set of proposals to strengthen Canada's firearms control system. It was drafted to reflect recommendations emanating from a special Parliamentary committee, the Canadian Advisory Council on Firearms and the provinces and territories.

The highlights of the Bill are the banning of fully automatic firearms converted to semi-automatic mode, increasing the minimum age to own a firearm to 18 years; increasing the length of mandatory prohibition orders from 5 years to 10 years upon a first conviction for an offence involving violence and from 10 years to life for repeat offences, and imposing a 28-day waiting period prior to the issuance of a Firearms Acquisition Certificate (FAC) in order to permit police to perform extensive screening activities, requiring all applicants for a FAC to provide two references from people who have known the applicant for three years and creating safe storage provisions. A mandatory safety education program, extensive police training and the power to declare periodic national firearm amnesties will also be implemented.

The RCMP maintains a national registry on restricted weapons. With the proclamation of Bill C-17, additional weapons will become restricted and, therefore, included in this registry.

Recommendation 24

The Committee recommends that the federal government, in consultation with the Native Women's Association of Canada and other Aboriginal women's organizations, establish a task force on family violence in Aboriginal communities.

Aboriginal communities have underscored the distinct cultural and social considerations which must prevail when addressing the problem of violence against women in Aboriginal communities, including approaching this social issue from a holistic perspective. This is foremost in the plans of the Canadian Panel on Violence Against Women. An Aboriginal Circle has been established to advise the

Panel on the unique needs and circumstances of Aboriginal women. The Circle's terms of reference have been agreed upon by representatives of Aboriginal women.

The federal government has, and continues to support a number of mechanisms for consultation with Aboriginal communities on the matter of family violence. For example, the federal government undertook consultations with on-reserve communities prior to the announcement of the Family Violence Initiative in early 1991, and is continuing follow-up consultations in line with its commitment to community involvement in developing and delivering services. In September 1991, a National Conference on Aboriginal Justice was co-sponsored by the federal government and the Yukon government, on which occasion a discussion paper "Aboriginal People and Justice Administration" was released. The federal government is funding research and development in the field of family violence in Aboriginal communities. The government will remain sensitive to the broad range of geographical, cultural, linguistic, economic and historical factors which must be taken into account in addressing the issue of violence against women.

On August 27, 1991, the Prime Minister announced the establishment of a Royal Commission on Aboriginal People. Family violence is cited as one of the specific areas of concern to be addressed. The terms of reference also stipulate that the Royal Commission's investigations and recommendations should include social issues, justice issues, the position and role of aboriginal women and the situation of aboriginal youth.

Strengthening the economic status of Aboriginal women is an essential step in preventing violence against women. Collaboration between three national Native women's organizations and four federal government departments has led to the establishment of the Steering Committee on Aboriginal Women and Economic Development, to address the economic needs of Aboriginal women.

As well, the Native Women's Association of Canada and Pauktuutit (The Inuit Women's Association of Canada) receive funding from the federal government to enable them to address such issues as violence against women and family violence and to become involved in legislative advocacy work on behalf of Aboriginal women.

Recommendation 25

The Committee recommends that the federal government take a leadership role and work with women's groups across the country and with the provinces to establish a royal commission on violence against women.

In the May 13, 1991 Speech from the Throne, the government announced that a panel on violence against women would be established. On August 15, 1991, the membership and mandate of the Canadian Panel on Violence Against Women were made public by the Minister Responsible for the Status of Women.

The Panel's mandate and terms of reference very closely match the recommendations of women's groups which originally called for a Royal Commission, and those contained in "The War Against Women". The terms of reference are very similar to those of a Royal Commission, however, the Panel has the advantage of having fewer formalities than a Commission.

The Panel began its work in September 1991. It is committed to a responsive and interactive community-based approach, and plans to meet with persons in some 100 communities to heighten public awareness, facilitate the process of "naming the violence" and identify solutions. It will submit its report to the Minister Responsible for the Status of Women in December 1992 for tabling in the House of Commons. In examining from a comprehensive perspective the issue of violence against women, the Panel will focus on prevention and will make the links between the many manifestations of violence. As well, the Panel will address root causes and document the qualitative and quantitative dimensions of the problem.

The Panel, through its membership and terms of reference, will address the special needs of Aboriginal women, women with disabilities, female children, women seniors and women from ethnocultural and visible minorities. The Panel's work will consider all forms of violence, physical, psychological and sexual; at home, on the streets, in the workplace, in the media, in relationships with trusted professionals; in institutions; in dating relationships; and in situations of cult and serial violence. Appropriate federal government departments will encourage and support applications from women's groups wishing to participate in the activities of the Panel.

Shortly after the Speech from the Throne announced that there would be a panel on violence against women, Bill C-202 was tabled in the House of Commons. It proposes to designate December 6 a national day of remembrance as a memorial to the fourteen young women who were killed at the Ecole polytechnique in Montreal, in 1989. This Bill, which is expected to be passed before the end of the calendar year, will not only commemorate an event that symbolizes the tragedy of women victims but will be a day of action around the issue of violence against women. A day of remembrance and action will enhance public awareness about the issue in this country and reinforce the work of the Panel. Ministers Responsible for the Status of Women in all jurisdictions have joined together in endorsing the intent of this Bill.

LIVING WITHOUT FEAR THROUGH LAW ENFORCEMENT, THE COURTS AND CORRECTIONS

This Chapter responds to recommendations 6, 7, 12, 13 and 16 to 22 of the report "War Against Women", which are directed at changes to the criminal justice system to protect the right of women to live free from violence.

"..Preservation of the peace, prevention of crime (and) protection of the public"⁶, are the primary purposes of the criminal law in Canadian society.

All violence against women is criminal activity which no woman should have to tolerate. To ensure that the law is able to respond to such violence, the federal government recognizes that law enforcement, the courts and corrections are key elements to ending violence against women.

The criminal law protects society -- women, men and children, of all ages, walks of life and cultural backgrounds -- by defining criminal behaviour and prescribing punishment for those who commit crimes. The federal government's ability to legislate in the area of criminal law is one of its most powerful tools in dealing with serious social problems, and the federal government is committed to using its criminal law power effectively in order to eliminate violence against women.

Various forms of violence against women are defined as criminal offences, and are interpreted by the courts as criminal conduct. The factors which determine the ability of the criminal justice system to respond successfully to violence against women are: (1) that law enforcement officials and the courts be diligent about charging, prosecuting and convicting perpetrators of violence against women. Women must be confident that reporting an assault will lead to effective action; (2) that the punishment accorded the offender be proportionate to the gravity of the offence committed; and (3) that effective correctional programs for offenders be implemented to protect women from the recurrence of violence.

In endorsing "Building Blocks; A Framework for A National Strategy on Violence Against Women"⁷ the Ministers Responsible for the Status of Women recognized the importance of supporting such enforcement initiatives as establishing, enforcing and monitoring charging policies to require authorities to lay charges in cases of wife assault where reasonable and probable grounds exist to believe an offence has been committed; providing training programs to justice professionals to sensitize them to the unique difficulties of these cases; reviewing policing, court and correctional policies and procedures to determine their responsiveness to victims; and encouraging the development of effective programs for abusive men and sexual offenders with the goals of making men accountable for their behaviour and stopping violence against women.

In recent years, there has been a growing recognition of the unequal treatment of women in the justice system, and of the criminal nature of acts of violence against women. For example, in 1983 the federal government amended the *Criminal Code* to reflect the fact that sexual offences were crimes of violence, not morality; it removed the onus on the victim to complain as quickly as possible; and prohibited the introduction of evidence of a complainant's sexual reputation. The law was also changed to provide that a husband could be charged with sexually assaulting his wife.

These gains are maintained to this day. However, the federal government recognizes that much work remains to be done. The criminal justice system must be an effective tool in the prevention of violence against women. When women seek help, they must feel that it is there, for them.

Recommendation 6

The Committee recommends that the federal government take the lead role on gender sensitivity training for law enforcement personnel by requiring police officers in the federal sector (RCMP) to take mandatory training and refresher courses that focus on the prevalence of violence against women and children, its symptoms, its consequences for victims, and appropriate ways to respond to victims' needs. The content of the courses should be developed in consultation with front-line agencies that work with female victims of violence. The federal government should make available appropriate resources to provincial and municipal governments to enable them to require their personnel in the law enforcement, social and health sectors to take these courses.

One of the major thrusts of the Family Violence Initiative is to support training of law enforcement, correctional and parole personnel as well as health and social services personnel on-reserve.

Presently, the 26-week mandatory training program for all new RCMP recruits gives instruction on a variety of areas such as child sexual abuse, seniors abuse and domestic violence. It includes sections on police sensitivity and responsiveness to victims, specifically women, youth and older persons. The training program also addresses strategies of crisis intervention, multi-disciplinary team approaches, community crime prevention, special needs of Aboriginal peoples and policing in multicultural communities. Advanced in-service training is also provided at the divisional (provincial) level as in the case of investigators' courses, to enhance these skills and knowledge. The Canadian Police College, administered and funded (capital and operating costs) by the federal government, offers advanced police training to federal, provincial, regional and municipal police forces throughout Canada. The current sessions include courses dealing with victims of violence.

The RCMP is currently reviewing its training regarding victims of violence, which includes child sexual abuse, wife assault, and sexual assault. The focus is on the extent to which the overall curriculum is sensitive and responsive to such factors as gender differences, cultural differences and linguistic differences. Changes will be made not only in consultation with front-line agencies but with the advice and guidance of community-based advisory bodies such as the RCMP Commissioner's National Aboriginal Advisory Committee and the Commissioner's Advisory Committee on Visible Minorities. Also, according to the recently approved Indian Policing Policy, the contents of the courses will be developed in consultation with front-line Indian agencies.

Correctional Service Canada has developed training curricula to build employee understanding of family violence, and to enhance skills in effective intervention with offenders who engage in, or are at high risk of engaging in, family violence.

In November 1991, the National Parole Board will be holding a General Board Meeting focusing on sensitizing Board members to family violence and its relationship to risk assessment of the offender and to the effect of violence on the lives of women. A training module will be developed based on these discussions.

The federal government, in partnership with nine national professional associations, is assisting professionals to work together to provide more skilled and sensitive services to victims of family violence.

Within the context of the Family Violence Initiative, the federal government has also assisted health and social services sectors to develop, implement and evaluate new and innovative training and education programs. Sensitizing professionals to family violence through enhanced training is important. Guidelines for health care personnel on assault, abuse, neglect and family violence developed under the auspices of a federal-provincial/territorial government advisory committee have been extensively distributed.

The exchange and dissemination of training-related information such as course curricula and resource materials will also be facilitated. Education and training initiatives at the national, provincial, territorial and local levels will also be strengthened by findings and new knowledge generated from federally sponsored research and evaluation.

Through the Family Violence Initiative, the federal government will train 2,000 existing health and social services personnel who work on-reserve and in Inuit communities, and will create new materials for public education.

Recommendation 7

The Committee recommends that the federal government take the lead on gender sensitivity training for judges by requiring section 96 judges (federally appointed judges) to take training and refresher courses that focus on violence against women and related gender-equality issues. The federal government should also encourage the provinces to require their provincially appointed judges to take these courses. The content of the courses should be developed in consultation with front-line agencies that work with female victims of violence.

The government is aware of the impact of judicial attitudes on gender equality. In 1987, the government established the National Judicial Institute (formerly named the Canadian Judicial Centre), at the University of Ottawa, to provide education to federally and provincially appointed judges. In the past, the National Judicial Institute has provided a course on gender equality and prepared a videocassette on gender equality issues for judges. The Institute is jointly funded by the federal, provincial and territorial governments.

Provincially appointed judges also receive training through organizations such as the Western Judicial Education Centre. The Centre received federal funding for workshops to sensitize judges to issues of gender equality in cases of physical and sexual assault of women.

The issue of judicial education was discussed in June 1991 at the National Symposium on Women, Law and the Administration of Justice, hosted by the federal government. At that time, it was strongly suggested that there was a growing need to broaden efforts to increase the awareness of judges by developing educational programmes that address discrimination flowing not only from gender but also from race, class, disability and sexual orientation. As well, at the Yellowknife meeting of the Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for Justice on September 5th, 1991, the federal Minister of Justice announced with some of her colleagues that they are committed to working with the judiciary on a priority basis to develop effective educational programs to ensure that myths and stereotypes about women play no part in the judicial system.

Judicial training in the broadest sense is also carried out by non-governmental organizations through the publication of their research and the presentation of briefs to the courts in cases involving violence against women. The federal government supports these efforts by providing funding to these various groups. For example, federal funding was allocated to the Manitoba Association of Women and the Law to examine the criminal justice system. Its report was released in 1991 and contained recommendations on the need for the criminal courts to improve their responsiveness to women. The Canadian Advisory Council on the Status of Women also received funding to conduct research in a variety of legal areas, including women and the Constitution, and an evaluation of the *Charter's* equality rights provisions. The federal government provides funds to the Women's Legal Action and Education Fund (LEAF). LEAF assists women in obtaining equal treatment under the law by providing advice and services during court proceedings. In addition, the Quebec association of transition houses (Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence) received federal assistance to conduct a systematic analysis of treatment of women by the justice system.

Federal funding programs will continue to provide assistance to non-governmental groups such as the National Association of Women and the Law, to conduct research and prepare reports on issues

pertaining to gender equality and gender neutrality in the courts. This assistance enables the above-noted judicial training bodies to work in partnership with government departments, community groups and institutions, and to place special emphasis on furthering the interests of women in Canadian society.

While making a commitment to judicial education, the federal government also recognizes the need for increased representation of women in the judiciary, and has sought actively to appoint more women judges. Many provincial Attorneys General have similarly indicated their support for increasing the number of judicial appointments made to women.

Recommendation 12

The Committee recommends that the federal government immediately release the evaluation results of its research on the effectiveness of the different program models for men who batter women.

In July 1991, the Department of Justice released the study entitled "Treatment Programs for Men Who Batter: A Review of the Evidence of their Success".⁸ This study reviews the existing evaluation research on the effectiveness of treatment groups for men who batter their women partners.

While, as this research stated, these programs benefit some men, they only do so for a limited number of men who are abusive to their partners. Consequently, these programs have a viable but limited role in the more complex matter of dealing with abusive men in our society. According to this study, the existing data on the effectiveness of these programs do not appear to justify their use to the exclusion of other types of intervention. The conclusion arrived at is that more research is necessary on this subject.

Recommendation 13

The Committee recommends that the federal government require federal prosecutors in the territories to take education courses on violence against women and that the prosecutors be directed to recommend mandatory counselling and treatment, in addition to other criminal penalties that apply, in cases where a man has been convicted of assaulting his wife or partner. The content of the education courses should be developed in consultation with front-line agencies that work with female victims of violence. The federal government should also encourage provincial governments to direct their Crown prosecutors to take these courses and to recommend, in addition to other sentencing options, mandatory counselling and treatment programs in wife assault cases.

Education courses

In a spirit of co-operation, all policies and programs concerning prosecutions in the Northwest Territories and the Yukon are developed by the federal government in consultation with these governments, as well as with the front-line agencies located in the north.*

Prosecutors in the territories have routinely taken advantage of educational programs which focus on family violence and violence against women that have been offered through the National Criminal Law Program and the Alberta Crown Attorneys' School.

Mandatory counselling for men who batter

The federal government will continue to support research on the treatment of male batterers. In addition to information on effectiveness, the federal government will conduct a comprehensive evaluation on the risk assessment and treatment needs of batterers, drawing on methodology that goes beyond existing evaluations by documenting important information on risk, needs, program characteristics, and outcome. It will also collect information about men who continue to batter after receiving counselling, and plans to conduct a tracking study that would follow the batterer from court through the criminal justice service systems. This will provide new knowledge about the selection of candidates for treatment, the outcome of the treatment, the co-occurrence of wife abuse with other forms of violence (e.g., child abuse), and the range of services needed and utilized by batterers. The results are expected to improve current program models.

* The Government of the Northwest Territories is currently conducting an enquiry on gender bias in the administration of justice, prosecutions, policing and the judiciary. Once the one-woman enquiry reports in the spring of 1992, the federal government will review the enquiry's recommendations concerning prosecutions and will work in partnership with the Government of the Northwest Territories in developing new prosecutorial policies if necessary.

It must be recognized that, for some offenders, treatment programs are not effective and society must be protected. In October 1991, the federal government tabled legislation concerning corrections and conditional release reform. Bill C-36 proposes to tighten parole eligibility for offenders convicted of violent offences. The National Parole Board would be granted the power to detain those convicted of sex offences against children until the end of their sentence. Victims and their families would be able to request notification of parole hearing dates and provide written representation to the National Parole Board.

Given that research has yet to clearly identify which assaultive men are likely to benefit from treatment (as cited in the study referenced in Recommendation 12), it is premature at this stage for the federal government to direct prosecutors in the territories to recommend mandatory counselling and treatment for men who batter. It is important, however, that new data and findings on these programs be made available to prosecutors and other persons whose work brings them in contact with assaultive men.

As part of its educational role, the federal government will assist with the sensitization of criminal justice personnel to the holistic approaches upon which Aboriginal communities draw in dealing with offenders. Holistic healing models are based on the principle that the entire family and community undergo a healing process.

In addition to programs for wife batterers, the federal government also administers a number of treatment programs for violent and sexual offenders within federal corrections facilities.

Recommendation 16

The Committee recommends that the federal government develop a legal policy that would allow a judge, on a request from a Crown prosecutor, to issue an order removing a man charged with assaulting his spouse or partner from the family home. The legal policy should ensure that the police and the courts provide adequate protection to the victim and enforce the court order.

Bail provisions are currently under review, as are other *Criminal Code* sections, to determine if they clearly provide for the removal of the offender from the family home in cases of family violence. If the provisions are deemed to be inadequate, amendments to the *Criminal Code* will be pursued. The federal government would monitor the impact of any amendments to these provisions.

Recommendation 17

The Committee recommends that the federal government take the lead role in stressing the importance of the mandatory charging policy in cases of physical and sexual assault and abuse by directing the R.C.M.P. to assiduously follow the policy. The federal government should also encourage provincial governments to direct their police forces to consistently support their respective mandatory charging policies.

In Canada, the introduction of policy statements and guidelines at the federal, provincial and municipal level regarding the laying of charges in cases of wife assault, and the amendments to the *Criminal Code* on sexual assault have served to emphasize the criminal nature of these acts.

Wife Assault

Since 1984, the RCMP operational policy has dictated that all reported incidents of spouse abuse be investigated and that criminal charges be laid in all cases where evidence exists to support the laying of charges. The policy is still in effect and is being monitored during divisional audits conducted by the RCMP audit team. In addition, all wife assault cases where charges have been dismissed, stayed or withdrawn are presently reviewed at RCMP Headquarters.

The federal government supports the charging and prosecuting of wife assault offences, with the understanding that, key to this approach, is the need to provide protection and support to the victim. While research indicates that aggressive charging and prosecution of wife assault can be effective in reducing the number of offenders, mandatory and inflexible intervention by the police and courts does not appear to be the sole option.

To better understand the effects and consequences of police and prosecutorial policies on victims and their impact on the criminal justice system, the federal government is sponsoring research that addresses a variety of issues related to the implementation and effectiveness of charging policies in Canada. These studies are being undertaken in partnership with provincial and territorial governments.

Sexual Assault

The need for more research into police charging practices in sexual assault cases has been demonstrated in a recently released report on national statistics⁹ of sexual assault cases. It found that 20 per cent of actual sexual assaults reported are cleared without the laying of charges and that the number of reported sexual assaults held to be unfounded after a preliminary investigation is higher for sexual assaults than for other offences against the person.

The government is committed to reviewing and evaluating police charging policies in wife assault cases and will continue to work in partnership with the provincial and territorial governments on improving the justice system's responsiveness to victims.

Recommendation 18

The Committee recommends that an administrative body or task force, comprised of individuals with expertise in law as well as other expertise in areas affecting women's equality, be struck and charged with the task of developing equality-enhancing legislative responses to violence against women, through timely and meaningful consultation with equality-seeking groups. The groups should be provided with funding to enable them to develop their expertise and provide the committee with input and assistance. This task force would be responsible for the screening of all legislative initiatives to determine their consistency with women's equality.

The federal government, through various mechanisms, examines and analyzes gender components of new and existing laws and legal procedures. Status of Women Canada, for example, reviews federal legislation for its potential impact on women in Canada.

Gender-related implications of laws are also examined by way of interdepartmental committees and in collaborative efforts with provincial and territorial counterparts. For example, a Federal-Provincial/Territorial Working Group of Attorneys General Officials has been established on Gender Equality in the Canadian Justice System. This group will submit its final report in March 1992 for consideration by Ministers. Furthermore, the federal, provincial and territorial Ministers Responsible for the Status of Women have established a co-ordinating committee to address gender equality issues and the law.

The federal government also supports the review of legislation through its funding of women's groups. Organizations such as the Women's Legal Education and Action Fund (LEAF) and the National Association of Women and the Law (NAWL), receive financial support to assist women in obtaining equal treatment under the law.

With respect to new approaches to violence, the Canadian Panel on Violence Against Women will be carrying out extensive consultations across the country over the next year, as part of its mandate to develop an action plan to prevent violence against women. Through this national dialogue and the advice of its Advisory Committee and its Aboriginal Circle, which include representatives of equality-seeking groups and legal experts, the Panel will produce broad-based recommendations.

Recommendation 19

The Committee recommends that legislation adopted by Parliament which is designed to enhance the equality of women and to stop violence against women contain strong Preambles acknowledging women's inequality in Canadian society and invoking the constitutional equality guarantees as the purpose of the law.

The federal government supports the spirit of this recommendation. However, the remedy recommended will not always be appropriate. For example, a preamble on a bill that amends an existing law does not become part of the amended law and would, therefore, not meet the objectives of this recommendation.

The primary reason for a preamble is to clearly state the purpose of the legislation. The purpose of the legislation must be ascertainable from the legislation itself. For example, the *Canadian Human Rights Act* and the *Employment Equity Act* contain statements as to the "purpose" of the Acts in section 2 of both Acts. Whether a preamble or a purpose clause is used would, therefore, depend upon the form of the bill being proposed.

Recommendation 20

The Committee recommends that, if the Supreme Court of Canada strikes down sections 276 and 277 of the Criminal Code, Parliament re-enact the provisions using section 33 of the Charter (the override provision) to protect the provisions from further constitutional challenges or erosion.

In the decision *Seaboyer v. The Queen* and *Gayme v. The Queen*, the Supreme Court of Canada struck down section 276 of the *Criminal Code* which prohibited the use of evidence in sexual assault cases about a complainant's sexual history with persons other than the accused, except in special circumstances. The court held that section 276 violated the accused's right to a fair trial.

Section 277, which excludes evidence of sexual reputation presented for the purpose of challenging the credibility of the complainant, was held to be constitutional because there was no logical link between sexual reputation and truthfulness of a witness.

The Supreme Court indicated that the law does not revert back to the old common law. The court set out principles for the reception of evidence of sexual history to guide the trial judge in her or his determination of whether such evidence is relevant and not prejudicial to the complainant.

The Minister of Justice has indicated her plans to introduce legislation designed to protect the rights and dignity of sexual assault victims without jeopardizing the accused's right to a fair trial. The federal government will be consulting with provincial and territorial officials, with non-governmental organizations and with equality rights-seeking groups before introducing the legislation.

The use of the notwithstanding clause in section 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* may have far-reaching consequences for other rights and freedoms guaranteed under the *Charter*. New legislation may be a preferable approach to resolve this issue.

Recommendation 21

The Committee recommends that Parliament repeal the defence of "mistake of fact" which relates to honest mistaken belief in consent in sexual assault cases, as was articulated in the Pappajohn case.

In the *Pappajohn* case, the Supreme Court of Canada held that an accused is not guilty of sexual assault, if the jury or judge accepts his defence that he honestly believed that the woman was consenting. It is not required that the accused's belief be based on something that a "reasonable" person would believe, although there should be an "air or reality" to his belief.

As a result of the *Pappajohn* decision, subsection 265(4) was added to the *Criminal Code* to require that the "mistake of fact" defence be "honest" and not that it be "honest and reasonable". The Court has qualified the defence by stating that there must be some evidence that lends an air of reality to the "mistake of fact" defence.

The government's consultations with provinces, territories, non-governmental groups and equality rights-seeking groups regarding legislative options concerning evidence of sexual history will include a reference to the "mistake of fact" of consent.

Recommendation 22

The Committee recommends that the Divorce Act be amended to ensure that violence against women or children, including wife assault, sexual abuse and sexual assault, are factors to be considered in the determination of the custody of and access to children.

The justice system not only responds to family violence through the criminal law but often through civil law remedies as well. The federal government is currently reviewing the *Divorce Act* provisions on custody and access. Current provisions state that the conduct of a parent cannot be considered unless it relates to parenting abilities. Traditionally, family violence has not been viewed by the courts as relating to parenting abilities. This will be reviewed and, if necessary, amendments to the *Act* will be proposed.

LIVING WITHOUT FEAR THROUGH SERVICES TO ABUSED WOMEN, VIOLENT MEN AND THEIR FAMILIES

This chapter responds to Recommendations 11, 14 and 15 of the report "War Against Women", which are directed at improving the provision of services for abused women, violent men, and their families.

The federal government recognizes that the effectiveness and availability of these services are basic and essential components to dealing with violence against women. "Building Blocks: A Framework for a National Strategy on Violence Against Women" specifically recognizes the importance of dealing with both the immediate crisis and the long-term effects of violence perpetrated against women. Potential initiatives identified in the document include providing support for emergency and crisis services, the training of staff and volunteers, community counselling services, and housing initiatives. This document also emphasizes the social, cultural, linguistic, economic and demographic differences among women who are victims of abuse, and recommends that the delivery of services should accommodate the needs of Aboriginal women, immigrant and visible minority women, women with disabilities, older women, low-income women and women in rural and/or remote communities.

The responsibility for the provision of these services rests primarily with the provincial, territorial and municipal governments. The federal government, in its own areas of jurisdictional responsibility, will undertake to strengthen policies and programs and will support the provinces and territories in their work to prevent and address violence against women.

Eligible social services expenditures are shareable by the federal government through the Canada Assistance Plan. The purpose of the Canada Assistance Plan is to encourage the provinces and territories, through cost-sharing, to develop comprehensive welfare systems that provide financial assistance to persons in need and encourage the development of social services. The federal government also supports provincial mandates through other financial arrangements such as equalization and block funding, as in the Established Programs Financing (EPF).

Sensitive that economic restraint is a reality for all governments, and for the public and private sectors alike, effective targeting of policy and program efforts and resources has become ever more

important. Increasingly, the only effective way to marshal those efforts and resources to prevent violence against women is through collaboration and alliances among all partners in Canadian society, public and private alike.

In the document cited previously, the Ministers Responsible for the Status of Women recognized the importance of "encouraging the development of effective programs for abusive men and sex offenders in communities and/or institutions with the goals of making men accountable for their behaviour and stopping their violence against women." It is the federal government's intention to support research to evaluate the merits of the programs now in place, and to fund developmental projects in areas which have shown promise as effective strategies to prevent the recurrence of violence against women.

The federal government is also undertaking activities to support communities in developing their own programs. In response to the problem faced by abused women, particularly those with children, who wish to leave a violent relationship, the federal government is involved in the provision of emergency shelters for victims of family violence. Through Canada Mortgage and Housing Corporation, there are funds to develop longer-term housing for abused women and their families, over the next four years.

Recommendation 11

The Committee recommends that the federal government take the lead role to ensure that secure, long-term funding is available for front-line agencies providing services to assaulted and abused women and girls. Financial support is needed to ensure that services will be accessible to all women in need and sensitive to the needs of women with disabilities, elderly women, and women who are immigrants and/or members of visible minorities.

While the delivery of services is primarily a provincial or territorial responsibility, the federal government contributes significantly to the support of provincial and territorial programs. Through the Canada Assistance Plan (CAP), the federal government cost-shares eligible provincial and territorial expenditures in the areas of social assistance and welfare services. An estimated one quarter of the total CAP contribution to the provinces and territories is used to provide support to victims of family violence.

In the 1990-91 fiscal year, total expenditures under the Canada Assistance Plan exceeded \$6 billion. Under the federal Expenditure Control Plan, federal contributions will be limited to an annual growth of 5% for the three fiscally strongest provinces, Ontario, British Columbia and Alberta.

However, the basic principle of CAP is unchanged -- the federal government continues to honour its commitment to reimburse 50% of eligible provincial and territorial costs of social assistance and a range of welfare services.

In addition, the federal government is providing qualifying provinces with \$8.5 billion for the year 1991-1992 in equalization payments. These funds are provided as unconditional transfers so that the provincial governments have the fiscal capacity to meet their specific needs, which can include social services.

Through the Family Violence Initiative, the federal government seeks to accelerate the improvement of services to women who have been abused. It is funding activities which will be undertaken in partnership with provincial and territorial governments, the voluntary sector and professional associations. As well, the capital costs of additional emergency shelters and interim housing for battered women and their children are being funded through this Initiative. Financial support is being provided to develop and test innovative treatment and support programs and training resources are being developed to help professionals and lay workers provide more sensitive and knowledgeable services to victims.

The federal government recognizes that not all women in Canada have the same access to services. Through the Family Violence Initiative, the government has provided funds for activities to make services more accessible and appropriate for women with disabilities, immigrant and visible minority women, Aboriginal women, women seniors and women in rural and remote areas, and to develop culturally appropriate services. For example, DAWN Canada: DisAbled Women's Network has been provided with funds to hold workshops and develop a manual to sensitize service providers to the needs of women with disabilities. The National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada has been supported to begin developing a comprehensive and effective intervention strategy to address wife assault, through better services, law enforcement, research and training.

Recommendation 14

While the Committee recognizes assistance to victims to be a funding priority, it recommends that the federal government take the lead role to ensure that stable, adequate funding is available for treatment programs for violent men. Funding should go to program models that have been identified as the most effective in the federal government's evaluation research on treatment and counselling programs for men who batter.

The provision of offender treatment programs for violent men is the responsibility of federal as well as provincial and territorial governments. For its part, the federal government is responsible for treatment services on reserve and for treatment of offenders in federal correctional institutions.

Through a variety of financial arrangements, including funding under Established Programs Financing, the Canada Assistance Plan and equalization payments to qualifying provinces, the federal government makes available funds for health and social service programs, including treatment programs

for abusive men. In addition, the federal government supports research and evaluation projects to assist the provinces and territories to identify the most effective ways to stop abusive behaviour, as noted above.

The federal government funds and administers a number of treatment programs that deal with violence and aggression among the federal offender population, including programs for sexual offenders and other violent offenders. The *Living Without Violence*¹⁰ program, for example, assists offenders to change their attitudes towards violence, aggression, and sexual coercion of women by challenging the frequently misleading or false beliefs offenders may hold. Training in victim awareness has also been included as a component of a treatment program for incarcerated sexual offenders.

Other federally funded programs directed towards the effective treatment of men at risk for violence against women utilize multi-faceted community programming models which provide for comprehensive treatment and effective integration into the community of offenders assessed as being at risk for engaging in family violence. These programs are designed to meet the needs of families that acknowledge a history of family violence or that have been assessed as being at risk for serious family dysfunction and abusive behaviour.

Assessment and evaluation are fundamental parts of the federal government's offender treatment programming activities. This approach attempts to determine which treatment components work best for which offenders. Improvements to treatment programs will take the results of research and evaluation studies as well as changes in offenders' needs into consideration.

A research study is currently being funded to compare the effectiveness of two distinct treatment models -- anger management and sex-role resocialization. Support has been provided for a demonstration project on Prince Edward Island to develop an integrated, multi-sectorial treatment response to batterers. A project is also being developed for treatment models specific to the needs of Aboriginal communities. The implementation and funding of these programs rest in large part with the provincial and territorial governments.

In support of the holistic approach by Aboriginal communities to family violence, the federal government endorses the Indian healing lodge concept to provide living facilities for women and their children, family counselling that includes the abuser and an outreach service for male abusers. It also provides funding to on-reserve native communities to design and implement their own family violence social services.

The federal government is maintaining a research program that will clarify further the merits of these programs and fund developmental projects in areas which have shown promise as effective intervention strategies in preventing the recurrence of assaults. It is expected that the findings of the Canadian Panel on Violence Against Women will shed light on the effectiveness of such programs.

Recommendation 15

The Committee recommends that the federal government take the lead role in co-ordinating the development of a housing policy in Canada and providing tangible support to resolve the crisis in affordable and accessible accommodation confronting low income earners and the poor, particularly for women who are not safe in their homes.

The federal government is actively playing the lead role in developing a housing policy through its Canadian housing agency, the Canada Mortgage and Housing Corporation.

As the Subcommittee pointed out, the lack of safe, affordable housing forces many women and children to remain in or return to violent living environments. The federal government recognizes that access to affordable housing is one of many factors in protecting women and children from abuse. Historically, it has played a leadership role in forging a housing policy that helps meet the needs of Canadians.

In 1988, the Family Violence Initiative supported the development of approximately 450 emergency shelters for assaulted women. The 1991 Initiative proposes to expand emergency housing in provinces which have indicated a continuing need and additionally, to create approximately 150 units of interim housing for women who are ready to leave the emergency shelter.

In partnership with provinces and territories and the non-profit sector, an array of social housing programs have been put into place; over 640,000 households are currently receiving assistance. This year, this number will grow by some 40,000. Many single-parent households are supported through these programs. Twenty-four percent (24%) of households in Public Housing and 22% of Rural and Native Housing Program households are single-parent families. A high percentage (67%) of households assisted under the Federal Co-operative Housing Program are also single-parent households.

The federal government also addresses the housing needs of natives on-reserve. The On-Reserve Non-Profit Housing Program has provided over 10,000 assisted rental units, since its inception in 1978.

Affordable market housing is promoted through financial instruments such as National Housing Act Mortgage Insurance which enable home buyers to borrow up to 90% of the cost of their home. Other approaches to increase housing affordability and choice include encouraging regulatory reform at the local level and the use of surplus federal lands for housing.

A National Housing Research Committee comprised of federal, provincial and territorial housing agencies, the financial and building industries, and other housing interest groups share information on research initiatives and identify areas of further study to bring more affordable housing on to the market.

The federal government noted in its constitutional proposal "Shaping Canada's Future", that it is prepared to recognize the exclusive jurisdiction of the provinces for housing. It remains committed to ensuring existing research and development capacity, and its obligations for international and native affairs. However, its ongoing role will be guided by constitutional discussions on how the federal government can best exercise its responsibilities in an appropriate manner in housing.

CONCLUSION

Canada is a country which has gained a reputation for being one of the most progressive nations in the world in recognizing the extent and seriousness of the problem of violence against women, and more importantly, in taking steps to redress it. This good standing comes from nearly two decades of advocacy by women's groups and work by governments and organizations at all levels to bring about change.

Complex as it is, this issue has implications for individuals from all walks of life and for all types of institutions and systems. All are key parties in this venture to reduce, if not eradicate, the victimization of women. Only if, as a nation, we recognize that violence against women is everybody's problem and that everyone has a role to play in its solution, can women ever hope to live without fear.

In the decade now under way, the federal government, in partnership with provincial, territorial and municipal levels of government, community and other organizations and the business and labour sectors will continue to take co-ordinated action to prevent assaults against women, help victims, and deter and treat abusers. Much remains to be done before women can feel that this is a safe society.

The federal Family Violence Initiatives, launched in 1988 and 1991, are measures of the government's multi-sectoral commitment. These are accompanied by a number of gender equity activities and ongoing social supports that are cost-shared with other governments. A number of arm's length federal projects will also be in operation on this issue: the Canadian Panel on Violence Against Women, the Royal Commission on Aboriginal People and collaborative work with international bodies. These initiatives will succeed in bringing women's concerns into sharper focus as part of ongoing efforts to ensure the human rights of all persons in Canada. Public awareness will be increased; more housing for abused women and their children will be built; police, judges and other professional groups will be better prepared to respond to violence against women.

"The War Against Women" Report of the Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women has made a significant contribution to this process. This report exposes many forms of violence and points to the need to alter traditional values and the status of women. In response, the government is pleased to be able to say that it agrees in whole or in part with virtually all of the recommendations in the report and that it plans to continue the work already undertaken.

The Canadian Panel on Violence Against Women, whose membership and terms of reference were made public on August 15, 1991, has just now begun its work. The federal government is clear in its stated intent that it will not come to a standstill while the Panel undertakes its mission. Many federal initiatives are already in place; they will continue, and new ones will be introduced, including the development of a public education campaign on primary prevention. By the time the Panel tables its

report, the federal government will have made still more headway in securing safer conditions for women. The report "The War Against Women" will have been an important catalyst in advancing the issue on the public agenda.

Living without fear of violence is everyone's goal and every woman's right. It is up to each of us to make it a reality.

**Roles and Responsibilities of
Federal, Provincial and Territorial Governments
in Respect to Violence Against Women**

The federal government is committed to helping find ways to prevent violence against women. There is much that the federal government can do to provide national leadership and to focus public attention on the issue. However, partnership with provincial and territorial governments, and with Aboriginal communities and the non-governmental sector is crucial for Canada to be able to effectively address violence against women.

Given the constitutional distribution of powers in Canada, the major share of the responsibility for addressing violence against women rests with the provinces. The provinces are responsible for the administration of justice and for the delivery of health, education and social services, which are the four major systems most directly involved in addressing violence against women. Through delegation of legislative authority, the federal government has transferred a number of powers, similar to those of the provinces, to the Territories.

With respect to Aboriginal populations, particularly as regards Status Indians, the federal and provincial/territorial roles are subject to a very complex and wide-ranging series of agreements that sometimes include up to 100% funding, cost-sharing or the direct provision of services in the area of social services, law enforcement, education and health. With recent trends toward self-government, Status Indians on reserve have assumed increasing responsibility for service delivery, while the federal government continues to provide the majority of funding.

The federal government has supported provincial mandates primarily through a wide range of financial arrangements such as equalization, block funding, as in the Established Programs Financing, and cost-sharing arrangements, like the Canada Assistance Plan or through the Canada Mortgage and Housing Corporation. In addition to its financial support, the federal government takes a leadership role in social policy and justice policy; the latter involving the drafting of criminal law. The federal government has responsibility to certain populations such as Status Indians, inmates of federal correctional institutions and on conditional release in the community, and military personnel. It also facilitates information dissemination and exchange, research and co-ordination, which are traditional areas of federal activity.

**List of Departments and Agencies
Which Contributed to the Report
"Living Without Fear . . . Everyone's Goal, Every Woman's Right"**

Agriculture Canada
Canada Mortgage and Housing Corporation
Canada Post
Consumer and Corporate Affairs Canada
National Defence
Environment Canada
Federal-Provincial Relations Office
Employment and Immigration Canada
Energy, Mines and Resources Canada
External Affairs/International Trade
Finance Canada
Fisheries and Oceans Canada
Fitness and Amateur Sports, Health and Welfare Canada
Forestry Canada
Indian and Northern Affairs Canada
Industry, Science and Technology Canada
Justice Canada
Multiculturalism and Citizenship Canada
Health and Welfare Canada
Public Works Canada
Royal Canadian Mounted Police
Revenue Canada, Customs and Excise
Secretary of State of Canada
Seniors Secretariat, Health and Welfare Canada
Small Business and Tourism
Solicitor General Canada
Statistics Canada
Status of Women Canada
Supply and Services Canada
Transport Canada
Treasury Board of Canada
Veterans Affairs Canada
Western Economic Diversification Canada

Appendix 3**List of Family Violence Initiatives
Relative to Violence Against Women**

In February 1991, the federal government announced an expansion of its Family Violence Initiative. As part of this newly announced program, seven federal departments received funds totalling \$136 million. The Initiative will continue until 1995.

This Family Violence Initiative takes aim on seven fronts. In each instance, women stand to benefit from strengthened laws, services and communities:

1. Involving all Canadians and mobilizing community action.
2. Strengthening Canada's legal framework.
3. Establishing services on Indian reserves and in Inuit communities.
4. Strengthening Canada's ability to help victims and stop offenders.
5. More housing for abused women and their children.
6. Better national information on the extent and nature of family violence.
7. Sharing information and solutions - making the connections.

The federal departments will be working with provincial and territorial governments, regional and municipal governments, women's groups, professional associations and committed women who are interested in contributing to freeing women from violence. The work of the departments will be wide-ranging over the next four years, with each directing its efforts in many areas:

National Health and Welfare

- enhanced public education activities and networking through the National Clearinghouse on Family Violence
- contribution funds that support education, training, research and demonstration projects to mobilize community action through partnerships with women's groups, community organizations, provincial and territorial governments, professional associations, business, service clubs, labour, churches, etc.
- training Inuit and on-reserve Indian health and social service personnel and the development of proactive prevention initiatives through community-based activities
- the development of a national data base through the Canadian Centre for Justice Statistics

Solicitor General

- increased treatment programs for offenders
- expansion of training of law enforcement personnel in dealing with women as victims
- support of demonstration project and research
- production of public education materials

Indian Affairs and Northern Development

- funding to reserve communities to examine nature and extent of family violence
- funding to design and implement prevention, protection and treatment services

Canada Mortgage and Housing Corporation

- creation of 80 - 100 emergency housing units that will provide temporary shelter to approximately 4,000 women and their children
- creation of 150 - 170 units to meet longer-term housing needs of 900 abused women and their children

Justice

- review of the *Criminal Code* and the *Divorce Act* and relevant legal policies
- public education activities
- support for the training of the judiciary
- support of research and demonstration projects

Secretary of State

- support of community-based projects by women's groups, seniors' groups, aboriginal women's organizations, disabled persons' groups

Multiculturalism and Citizenship

- support for projects which will make family violence prevention programs, services and information materials more accessible and appropriate for ethnocultural and visible minorities especially

ENDNOTES

1. 10th Annual Federal-Provincial/Territorial Conference of Ministers Responsible for the Status of Women, St. John's, Newfoundland, June 19, 1991.
2. Ibid.
3. Canadian Teachers' Federation, *Thumbs Down: A Classroom Response to Violence Towards Women*, Ottawa, November 1990.
4. Canadian Teachers' Federation, *A Cappella: A Report on the Realities, Concerns, Expectations and Barriers Experienced by Adolescent Women in Canada*, Ottawa, November 1990.
5. Ottawa, Status of Women Canada, 1990.
6. Ottawa, *The Criminal Law in Canadian Society*, Government of Canada, August 1982.
7. See Endnote 1.
8. Ottawa, Department of Justice, July 1991.
9. Ottawa, *Sexual Assault Legislation in Canada, An Evaluation*, An Analysis of National Statistics, Report No. 4, Department of Justice, 1991.
10. Ottawa, Correctional Services Canada.

VIVRE SANS PEUR...
UN BUT À ATTEINDRE, UN DROIT
POUR TOUTE FEMME

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, DES AFFAIRES SOCIALES,
DU TROISIÈME ÂGE ET DE LA CONDITION FÉMININE, INTITULÉ
«LA GUERRE CONTRE LES FEMMES»

novembre 1991



Condition féminine
Canada

Status of Women
Canada

Canada

VIVRE SANS PEUR...
UN BUT À ATTEINDRE, UN DROIT
POUR TOUTE FEMME

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, DES AFFAIRES SOCIALES,
DU TROISIÈME ÂGE ET DE LA CONDITION FÉMININE, INTITULÉ
«LA GUERRE CONTRE LES FEMMES»

novembre 1991

Condition féminine Canada
Pièce 700
360, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 1C3

(613) 995-7835

N° de cat. SW21-12/1991
ISBN 0-662-58628-X

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada



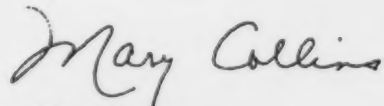
MESSAGE DE LA MINISTRE

7 novembre 1991

Le document intitulé «Vivre sans peur ... un but à atteindre, un droit pour toute femme» est la réponse du gouvernement fédéral au rapport du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine.

Le gouvernement fédéral accepte en totalité ou en partie pratiquement toutes les recommandations qui figurent dans le rapport du Comité, intitulé «La guerre contre les femmes», qui fut rendu public en juin 1991. Nous travaillons actuellement sur plusieurs fronts pour traiter des problèmes soulevés dans le rapport du Comité.

La violence faite aux femmes est inacceptable dans une société qui privilégie la liberté, la justice et le mérite personnel. Les Canadiennes devraient avoir le droit de vivre sans peur, et tous les intervenants de la société ont intérêt à agir pour faire de ce droit une réalité.



Mary Collins
Ministre responsable
de la Condition féminine

TABLE DES MATIÈRES

	page
INTRODUCTION	1
 VIVRE SANS PEUR PAR LA PRÉVENTION ET L'ÉDUCATION	 5
Recommandation 1	7
Recommandation 2	8
Recommandation 3	9
Recommandation 4	10
Recommandation 5	9
Recommandation 8	11
Recommandation 9	12
Recommandation 10	12
Recommandation 23	12
Recommandation 24	13
Recommandation 25	14

VIVRE SANS PEUR
PAR L'INTERVENTION POLICIÈRE,
L'INTERVENTION DES TRIBUNAUX
ET DES SERVICES CORRECTIONNELS 17

Recommandation 6	18
Recommandation 7	20
Recommandation 12	21
Recommandation 13	22
Recommandation 16	23
Recommandation 17	24
Recommandation 18	25
Recommandation 19	26
Recommandation 20	26
Recommandation 21	27
Recommandation 22	27

VIVRE SANS PEUR
PAR LES SERVICES À L'INTENTION
DES VICTIMES DE VIOLENCE,
DES HOMMES VIOLENTS
ET DE LEUR FAMILLE 29

Recommandation 11	30
Recommandation 14	31
Recommandation 15	33

CONCLUSION	35
ANNEXES	37
Annexe 1	37
Annexe 2	38
Annexe 3	39
NOTES	42

INTRODUCTION

Les membres du Sous-comité de la Chambre des communes sur la situation de la femme ont été tellement saisis par l'ampleur et l'évidence de la violence faite aux femmes au Canada qu'elles ont qualifié le phénomène de «guerre contre les femmes», comme le démontre le titre de leur rapport publié le 19 juin 1991 : «La guerre contre les femmes».

Le gouvernement du Canada reconnaît la gravité du problème et le degré avec lequel cette violence affecte la vie des femmes. Dans la société canadienne, il semble couramment "toléré" que des femmes et des filles soient brutalisées. Le déséquilibre du pouvoir qui sous-estime et discrimine les femmes est le même déséquilibre qui tolère la violence et minimise la gravité de ses répercussions sur la vie des femmes. Cette violence est dirigée contre les femmes, justement et simplement parce qu'elles sont des femmes. Elles sont des victimes chaque jour au foyer, au travail et dans nos rues. Les agressions dont elles sont victimes sont physiques, sexuelles, émotionnelles et financières. Elles peuvent être perpétrées par leurs proches, par des professionnels ayant gagné leur confiance, par des personnes en situation d'autorité ou encore par des étrangers.

Les agressions contre la personne, la dignité et les droits des femmes en tant que citoyennes égales minent les valeurs vénérées par les Canadiens et les Canadiennes, valeurs constituant les bases d'une nation ouverte, juste et forte. Il incombe à chaque personne, organisme et palier de gouvernement de reconnaître la gravité du problème et d'œuvrer pour contrer la violence faite aux femmes et sensibiliser la société au problème lorsqu'il survient.

Objectifs fédéraux

Le gouvernement fédéral contribue activement à mettre fin à cette forme de violence. Dans son allocution du 10 août 1991, le Premier ministre du Canada a défini ainsi l'objectif de son gouvernement : «Une seule Canadienne violentée chez elle ou ailleurs, c'est déjà trop». Il s'agit de l'objectif «tolérance zéro».

Le gouvernement fédéral a donc accordé la priorité à des mesures d'envergure sur cette question. Les ministères et organismes fédéraux ont lancé, depuis quelques mois, tout un éventail d'initiatives. Le gouvernement a mis sur pied le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, lequel consulte les femmes et les communautés sur la manière de renforcer ces efforts.

Le gouvernement est persuadé que seul un effort soutenu, mené sur plusieurs fronts grâce à un réseau d'alliances avec tous les intervenants et intervenantes de la société canadienne, réussira à modifier les attitudes et les caractéristiques de la société qui ont permis aux hommes de croire qu'il est acceptable d'intimider, de brutaliser ou d'asservir les femmes, ce qui fait croire aux femmes qu'elles n'ont pas la possibilité d'y résister.

Depuis des décennies, la société a refusé de reconnaître que cette forme de violence est un problème. De nos jours, grâce aux efforts des femmes elles-mêmes, l'on admet enfin que la violence contre les femmes est un problème sournois aux conséquences sociales, économiques et personnelles dévastatrices.

Action et collaboration à l'échelle fédérale

Au Canada, tous les paliers gouvernementaux se partagent la responsabilité de réagir efficacement à ce problème (annexe 1). Les gouvernements provinciaux et territoriaux se chargent, en grande partie, d'administrer et d'assurer des services à frais partagés avec le gouvernement fédéral dans les secteurs sociaux, de la santé, de la justice et de l'éducation. Les transferts de fonds et de recettes fiscales du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires s'élèvent, en 1991-1992, à près de 37 milliards de dollars.

Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour oeuvrer ensemble afin de mettre un terme au cycle de violence envers les femmes. Par exemple, la violence familiale a fait l'objet de nombreuses consultations par le gouvernement fédéral auprès des provinces, des territoires et des organismes non gouvernementaux. En 1990, les ministres fédérale, provinciaux(ales) et territoriaux(ales) responsables de la condition féminine ont rendu publique une déclaration de principe conjointe sur le sujet, la Déclaration du Lac Louise sur la violence envers les femmes. Puis, en juin 1991, cette déclaration a été suivie par le document «Forger des alliances : Plan d'action pour une stratégie nationale contre la violence faite aux femmes»¹, qui expose certaines stratégies que pourraient adopter les gouvernements.

Même si les mesures ont fréquemment visé des expressions spécifiques de la violence comme la pornographie, le harcèlement sexuel et la prostitution, depuis 1985, le gouvernement fédéral aborde de plus en plus la question de façon globale et coordonnée.

Trois initiatives pluriannuelles de lutte contre la violence familiale ont été lancées, dont la première, en 1986, portant sur l'exploitation sexuelle des enfants, et les deux autres, en 1988 et 1991, contrant la violence familiale. L'annonce de la dernière initiative, en février 1991, doublait les fonds accordés à ce chapitre à un niveau de 136 millions de dollars. Les mesures fédérales sur la question sont coordonnées par un comité spécial réunissant 16 ministères et organismes gouvernementaux. Cette collaboration permet de tenir compte des situations particulières des groupes tels que les peuples autochtones, les minorités ethnoculturelles ou visibles, les personnes vivant avec un handicap, les femmes rurales ou âgées, et de garantir que l'approche de la stratégie est conforme à l'aspect multidisciplinaire du problème. Toutes ces initiatives mettent l'accent sur l'appui et la participation de la communauté et des organismes du milieu.

Au nom du gouvernement fédéral, la ministre responsable de la Condition féminine se propose de coordonner une campagne d'information publique pour prévenir la violence contre les femmes. Cette campagne chercherait à engager la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux et le secteur non gouvernemental. De plus, le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, dont la composition et le mandat ont été annoncés en août 1991, examinera le problème dans son ensemble et de formulera des solutions. Créé afin de répondre à des besoins identifiés par des femmes, le Comité offrira une tribune communautaire permettant de sensibiliser le public et de proposer des solutions. Le comité, qui devrait présenter son rapport en décembre 1992, orientera les actions futures du gouvernement fédéral sur le sujet. Par le biais de ces efforts, on demandera au peuple canadien de réfléchir à la façon dont la violence faite aux femmes a pris racine et aux moyens de la contourner.

Réaction du gouvernement fédéral

Le rapport du Comité permanent de la santé, du bien-être social, des affaires sociales, des personnes âgées et de la condition féminine a contribué de façon significative au dossier en mettant en lumière la question de la violence envers les femmes et en établissant des liens entre cette violence et la nécessité de modifier la situation des femmes ainsi que les comportements traditionnels qui régissent les rapports entre les sexes.

Le présent document, *«Vivre sans peur... un but à atteindre, un droit pour toute femme»*, répond aux 25 recommandations que contient le rapport du comité intitulé *«La guerre contre les femmes»*, selon trois thèmes : 1) la prévention et l'éducation, 2) l'intervention policière, l'intervention des tribunaux et des services correctionnels et 3) les services aux femmes victimes, aux hommes violents et à leur famille.

Dans chaque partie du document, on trouvera les recommandations qui se rapportent au thème traité. Nous n'avons pas tenté de représenter en détail toutes les initiatives qui ont été ou seront entreprises par les organismes fédéraux cités. Le document souligne toutefois les engagements importants pris par le gouvernement fédéral à l'égard de ce problème.

Les ministères, sociétés et organismes qui ont participé à la réponse gouvernementale sont énumérés à l'annexe 2. Enfin, l'annexe 3 présente sommairement l'Initiative de lutte contre la violence familiale (1991).

VIVRE SANS PEUR PAR LA PRÉVENTION ET L'ÉDUCATION

Le présent chapitre traite des onze recommandations du rapport «La guerre contre les femmes» visant les questions de la prévention, de l'éducation, des valeurs sociales et comportementales à l'origine de la violence envers les femmes. Ces recommandations sont les suivantes : 1 à 5, 8 à 10 et 23 à 25. Le gouvernement fédéral reconnaît que ces changements de valeurs sont nécessaires pour éliminer la violence envers les femmes. Le document «Forger des alliances : Plan d'action pour une stratégie nationale contre la violence faite aux femmes»², adopté en 1991 à la réunion annuelle des ministres responsables de la condition féminine, met en relief l'importance de la prévention :

La violence envers les femmes se manifeste quotidiennement au Canada. Des études indiquent qu'un nombre effarant de femmes peuvent s'attendre à être brutalisées. Prévenir la violence avant qu'elle se produise constitue une priorité dans toute stratégie pour libérer les femmes de ce joug. La sensibilisation de la population joue un rôle primordial dans une telle initiative.

Il existe depuis toujours une mentalité voulant que la violence faite aux femmes soit acceptable socialement, et soit moins «grave» que les autres infractions criminelles. La victime est tenue souvent responsable de la violence qu'elle subit, tandis que l'on trouve des excuses pour justifier le comportement de l'agresseur. De telles attitudes ne font que causer et perpétuer la violence.

Pour faire évoluer les mentalités et sensibiliser notre société à l'existence de la violence faite aux femmes, il faudra faire appel à des campagnes de sensibilisation de la population, dont de vastes campagnes médiatiques, améliorer la formation professionnelle et sensibiliser les enfants à ce problème depuis la maternelle jusqu'à la 12^e année.

La prévention [...] peut être réalisée en appuyant divers programmes et services [...] dans les écoles, les collèges et les universités, par la recherche, la sensibilisation de la population et la formation professionnelle, et par des pratiques de sécurité publique.

Il incombe généralement aux gouvernements provinciaux et territoriaux d'assurer la prestation de services nécessaires pour répondre au problème de la violence faite aux femmes. Le gouvernement fédéral assume toutefois la responsabilité de prestation de services pour certaines populations telles que les autochtones sur réserves, les détenus des institutions correctionnelles fédérales et le personnel militaire ou fédéral sous juridiction fédérale. Outre ces responsabilités, les mesures que prendra à l'avenir le gouvernement fédéral dans le domaine de la violence faite aux femmes porteront principalement sur la prévention, conformément aux engagements pris en vertu de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, aux travaux du Comité canadien sur la violence faite aux femmes et au document cité préalablement.

Le gouvernement fédéral reconnaît que la violence envers les femmes a son origine, entre autres, dans le processus social qui dévalue différents groupes de la société, dont les femmes. C'est pourquoi le gouvernement fédéral appuie la création de nombreuses activités d'information qui visent à développer des valeurs sociales positives, par le biais de programmes touchant le troisième âge, le développement de compétences parentales, l'autonomie résidentielle ainsi que des conditions de travail adéquates. Ces programmes cherchent à améliorer la situation des différents groupes tout autant que celle des femmes.

Conformément aux demandes exprimées par les représentant(e)s des gouvernements provinciaux et territoriaux au cours des séances de consultation sur la violence familiale, l'Initiative annoncée en février 1991 appuiera les projets axés sur la communauté et répondant aux besoins sociaux, culturels et linguistiques de chaque collectivité. Ces projets utiliseront les médias locaux et seront fonction de la capacité des communautés à assurer les services requis.

De plus, un certain nombre de projets visant la prévention primaire sont et seront financés grâce à l'Initiative de lutte contre la violence familiale. À l'Île-du-Prince-Édouard, un programme de sensibilisation à la violence et à l'agression entre jeunes a été lancé à l'intention des écoles secondaires. Voici d'autres exemples : projet visant à développer et à renforcer les compétences parentales chez les autochtones en privilégiant les forces locales et traditionnelles des familles de la réserve indienne Stoney, en Alberta; pièce de théâtre ayant comme objectif la sensibilisation des jeunes à la problématique de la violence dans les rapports interpersonnels; enfin, «Allons de l'avant», projet de sensibilisation de la population par l'organisation d'ateliers de discussion sur la violence familiale dans trois communautés francophones du nord de l'Ontario.

D'autres initiatives de prévention ont été entreprises. On peut citer, entre autres, le groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la santé reproductive chez les adolescents, lequel a recommandé qu'un cours d'éducation sexuelle soit donné obligatoirement dans les écoles. L'Office national du film complète actuellement la production d'une série intitulée «Grandir», qui porte sur l'éducation sexuelle. Le gouvernement fédéral collabore avec la Fédération canadienne des municipalités sur un programme de prévention du crime. La fédération diffuse aussi des documents sur la violence dans les rues ainsi que sur les moyens de diminuer la crainte d'agression éprouvée par les femmes en construisant des villes plus sécuritaires et en tenant compte de leurs besoins.

Le travail du Comité canadien sur la violence faite aux femmes devrait sensibiliser davantage le public à ce problème alors que le Comité consultera le plus grand nombre de femmes possible. Les besoins des femmes à faible revenu, des femmes vivant avec des handicaps et des femmes de différents groupes linguistiques et culturels seront pris en considération. Par l'entremise de son Cercle autochtone et de son Comité consultatif, le Comité canadien assurera que les communautés autochtones sont consultées et impliquées.

Le gouvernement fédéral appuiera les collectivités inuit et indiennes dans leurs efforts pour entreprendre des campagnes de sensibilisation sur la violence familiale et pour approfondir leurs connaissances afin de permettre le dépistage précoce des problèmes et l'intervention clinique efficace.

C'est dans ce contexte de prévention que sont traitées les recommandations 1 à 5, 8 à 10, et 23 à 25.

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne l'initiative en matière de lutte contre la violence faite aux femmes en organisant une campagne nationale multimédias de sensibilisation au problème. La campagne devrait faire ressortir le caractère criminel de la violence faite aux femmes ainsi que la responsabilité de la société en matière de prévention.

Cette recommandation repose sur les témoignages recueillis par le Sous-comité qui ont souligné la nécessité d'accroître la sensibilité et la compréhension du public à l'égard de la violence envers les femmes et d'insister sur la responsabilité de la société face à la violence et à sa prévention.

Les campagnes de sensibilisation de la population peuvent s'avérer un moyen efficace de réaliser cet objectif, car elles atteignent de larges segments de la population et contribuent au développement des sociétés. Elles ont réussi, lorsque conjuguées à des modifications législatives, à promouvoir des comportements positifs et un bien-être accru chez les Canadiens et les Canadiennes. D'ailleurs, plusieurs provinces ont entrepris récemment des campagnes d'information sur la violence envers les femmes, afin de mettre en relief la nature criminelle de la violence et inciter les femmes victimes d'actes de ce genre à les dénoncer.

Le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, lancé en août 1991, examinera toutes les formes de violence envers les femmes dans notre société et en déterminera les causes profondes. Son rapport sera présenté à la Chambre des communes en décembre 1992.

Au nom du gouvernement fédéral, la ministre responsable de la Condition féminine coordonnera une campagne d'information publique orientée essentiellement vers la prévention. Étant donné que la responsabilité d'enrayer la violence faite aux femmes doit être assumée par tous les intervenants de la société, le secteur privé sera invité à appuyer cette campagne d'information publique à travers le pays. Cette action préventive se fondera sur le travail déjà entrepris dans ce dossier par les ministres responsables de la condition féminine aux niveaux fédéral, provincial et territorial et avec les groupes de femmes et autres organismes qui s'intéressent à la question.

Le gouvernement fédéral reconnaît que c'est en contrant cette violence que sera bâtie une société où les femmes pourront vivre sans peur et où les ressources humaines et financières actuellement dévolues à enrayer ce problème pourront être dirigées vers d'autres besoins pressants.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral engage des discussions avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour s'assurer qu'il y a au niveau communautaire assez de ressources pour répondre à la demande de services que suscitera la campagne multimédias sur la violence faite aux femmes.

Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires auxquelles sont soumis tous les paliers de gouvernement, il importe que toute campagne de sensibilisation du public soit conçue de manière à minimiser l'impact sur la demande de services. Au début de 1990, pendant les consultations provinciales et territoriales sur la violence familiale menées par le gouvernement fédéral, plusieurs provinces ont manifesté leur inquiétude face aux activités fédérales, telles qu'une campagne médiatique, qui pourraient entraîner une augmentation de la demande de services.

Même si la prestation de services relève principalement des provinces et des territoires, le gouvernement fédéral contribue actuellement au financement des services de santé, d'éducation, et aux services sociaux dispensés dans les provinces et les territoires par l'entremise du Financement de programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada. De plus, il fournit aux provinces admissibles des paiements de péréquation de 8,5 milliards de dollars pour l'année 1991-1992. Les paiements de péréquation sont des transferts inconditionnels de fonds permettant aux provinces et territoires de répondre à des besoins particuliers qui peuvent comprendre des services sociaux.

Consciente des implications d'une campagne nationale d'information publique, la ministre responsable de la Condition féminine continuera à travailler en étroite collaboration avec ses homologues des provinces et des territoires à l'élaboration de cette initiative. La campagne sera axée sur la prévention et comportera donc des messages à portée sociale qui auront pour but de contribuer à éliminer les conditions menant à la violence. Pour leur part, inspiré(e)s de la Déclaration du Lac Louise de 1990 sur la violence envers les femmes, les ministres fédérale, provinciaux(ales) et territoriaux(ales) responsables de la condition féminine continueront aussi à travailler avec leurs collègues ministériel(le)s, à l'intérieur de leurs gouvernements respectifs.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, les territoires et les professionnels concernés, favorise l'application dans tout le pays de programmes scolaires de prévention de la violence rigoureux et uniformes. Le gouvernement fédéral devrait faire en sorte que ces programmes traitent expressément des questions d'égalité des sexes et soient obligatoires dans toutes les écoles primaires et secondaires.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, les territoires et les professionnels concernés, encourage la mise en oeuvre de programmes scolaires d'initiation aux médias dans toutes les écoles secondaires. Les programmes d'initiation aux médias enseignent aux élèves à faire preuve de discernement face aux représentations et aux messages des médias, notamment en matière de violence faite aux femmes.

Le gouvernement fédéral appuie le rapport du Sous-comité indiquant la nécessité d'évaluer le processus de socialisation des jeunes garçons et des jeunes filles, base du caractère fondamental de la société canadienne. C'est pourquoi le système scolaire se doit de devenir un partenaire essentiel dans l'élimination de la violence faite aux femmes.

Le 23 septembre, lors de la réunion des ministres fédérale, provinciaux(ales) et territoriaux(ales) responsables de la condition féminine et du Conseil des ministres de l'éducation, ces deux recommandations ont été présentées lorsqu'on a discuté de «La prévention de la violence dans le système scolaire». Les ministres provinciaux(ales) et territoriaux(ales) responsables de la condition féminine continueront de promouvoir la prévention dans les écoles et feront un rapport des progrès accomplis lors de leurs prochaines réunions. Enfin, au cours de cette même rencontre, la ministre responsable de la condition féminine du Manitoba a déposé le document «Liste nationale des documents pédagogiques sur la prévention de la violence».

À ce jour, le gouvernement fédéral a parrainé un certain nombre de projets comme celui de la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants (FCEE) intitulé «Pouce!»³, série de plans de leçons à l'intention des écoliers et des écolières de la maternelle à la douzième année. Ce programme fait la promotion de la non-violence et du comportement non sexiste. Vingt-neuf mille exemplaires de la série seront distribués dans les écoles canadiennes. Un autre projet de la FCEE, «A Cappella»⁴, axé sur l'école, constitue un dialogue à l'échelle du pays dans lequel les adolescentes font part de leurs inquiétudes et de leurs attentes face au monde actuel. On prévoit d'autres initiatives de sensibilisation du secteur de l'éducation, notamment un projet dans une université canadienne, portant sur la question du sexisme en classe. Le gouvernement fédéral continuera d'appuyer l'élaboration de cours et de programmes qui répondent aux besoins exprimés par le secteur de l'éducation.

Le gouvernement fédéral souhaiterait que le processus de sensibilisation des jeunes à l'importance de décoder les messages sous-jacents au contenu des médias, à la prévention de la violence et à l'égalité entre les sexes commence très tôt chez les jeunes, voire même avant le niveau secondaire.

Le gouvernement fédéral appuie les organismes comme Media Watch, qui produit et offre des vidéos de sensibilisation aux médias à l'intention des enseignants, des enseignantes et du corps étudiant. Le Secrétariat national à l'alphabétisation, le ministère de l'Éducation du Québec et le Secrétariat à la Condition féminine du Québec appuient aussi Media Watch dans son projet portant sur les médias, la violence et les stéréotypes sexistes employés par les médias. Le gouvernement fédéral continuera d'encourager et de mettre en valeur le partenariat avec les organismes non gouvernementaux et les divers organismes de financement.

Le gouvernement fédéral consultera le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et les agences de presse sur les mesures à prendre concernant le portrait des femmes, de la violence et, plus précisément, de la violence faite aux femmes dans les médias. Un guide portant sur les médias et la violence sera rédigé à l'intention des enfants et des adolescent(e)s.

Le Programme fédéral des femmes sur les films (PFF) réunit l'Office national du film et un certain nombre de ministères et organismes fédéraux sur le sujet. Par la mise en commun des ressources humaines, techniques et financières de ces organismes, cette approche conjointe permet le développement de projets de film portant sur des questions prioritaires touchant la justice sociale. Les films produits au cours des dernières années touchent les mentalités et les stéréotypes sexistes contribuant à ancrer les différentes formes de violence dans notre société.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, fasse en sorte que les politiques régissant les établissements scolaires, les parcs, les services récréatifs et les organismes de sport amateur, permettent d'éliminer les pratiques de nature à faire obstacle à la pleine participation des filles et d'offrir à tous le même accès et les mêmes chances d'épanouissement.

Le gouvernement convient, tout comme le Sous-comité, que les efforts visant à éliminer le sexisme et les barrières sociales fondées sur le sexe doivent déborder le cadre de la salle de classe pour en arriver aux activités parascolaires et récréatives. Une image positive de soi, un esprit d'équipe, une appréciation du sport et de l'activité physique et de bonnes habiletés motrices sont développés lors de la participation des enfants à des activités sportives et récréatives. Depuis toujours, la société a favorisé et appuyé ce genre d'activités chez les garçons, mais a été lente à en accepter l'importance chez les filles.

Le gouvernement fédéral reconnaît que les collectivités jouent un rôle de premier plan pour assurer l'égalité entre les sexes dans les domaines des sports et des loisirs. Il continuera à veiller à ce que les besoins des femmes dans le domaine du sport soient identifiés, encouragés et appuyés. Il s'efforcera d'accroître la participation des femmes dans des postes de direction d'envergure nationale reliés aux sports, et d'inciter les filles et les femmes à participer à l'élaboration et à la prestation de programmes de sport et de condition physique.

Des fonds fédéraux sont accordés aux organismes qui cherchent à promouvoir la position des femmes dans des activités sportives et physiques, notamment l'Association canadienne pour l'avancement des femmes et du sport. Le gouvernement fédéral collabore aussi avec d'autres groupes comme l'Alliance de vie active pour les Canadiens et Canadiennes ayant un handicap, groupe national de promotion de la pleine intégration sportive des hommes et des femmes vivant avec un handicap.

Recommandation 8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne l'initiative, dans sa propre sphère de compétence, de supprimer les obstacles systémiques qui empêchent les femmes de jouir de la sécurité voulue et de chances égales, et qu'il encourage les provinces à faire de même.

Le gouvernement fédéral reconnaît que la suppression de la violence envers les femmes passe par l'abolition des obstacles à leur égalité dans toutes les sphères d'activités sociales, juridiques, politiques et économiques. Il incombe à Condition féminine Canada et au Conseil du Trésor à travailler à l'élimination de ces obstacles dans tous les domaines relevant de la compétence fédérale. Il importe de reconnaître que les politiques et programmes fédéraux de tous les ministères peuvent avoir un effet différentiel sur les hommes et les femmes.

De concert avec les ministères fédéraux dotés de programmes sur la situation de la femme, Condition féminine Canada surveille l'élaboration des politiques et donne des avis concernant l'égalité des femmes. Le rapport intitulé *Les dimensions de l'égalité : suite donnée au plan d'action du gouvernement fédéral concernant les femmes*⁵ expose les progrès réalisés jusqu'en 1989 en matière d'égalité des femmes dans les sphères de l'activité économique, de la justice sociale, d'une plus grande participation et d'un meilleur accès, ainsi qu'en matière de leadership au niveau international.

Le gouvernement fédéral a aussi une responsabilité précise en ce qui concerne l'égalité d'emploi, qu'il assume en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1986). Ainsi, la Loi vise à éliminer les barrières à l'égalité d'emploi des femmes autochtones, des personnes vivant avec un handicap et des membres des minorités visibles. Elle s'applique à tous les employeurs réglementés par le gouvernement fédéral qui comptent 100 employé(e)s ou plus, y compris les sociétés d'État. Enfin, le *Programme de contrats fédéraux* stipule que les entreprises de plus de 100 employé(e)s qui obtiennent des contrats fédéraux de plus de 200 000 dollars doivent mettre en oeuvre un plan d'équité en matière d'emploi.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* stipule que cinq ans après sa promulgation, un Comité de la Chambre des communes doit procéder à un examen de ses dispositions, de sa mise en application et de ses effets et, s'il y a lieu, proposer les modifications qui s'imposent. Cet examen est en cours.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le Parlement donne à l'Association des femmes parlementaires du Canada le mandat de réaliser une étude et de présenter un rapport, d'ici six mois, sur les obstacles systémiques actuels à la pleine participation des femmes au sein de la Chambre des communes et de ses services de soutien, et de formuler des recommandations en vue de leur suppression.

Recommandation 10

Le Comité recommande de confier au Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme la responsabilité des programmes de sensibilisation des parlementaires à l'égalité des sexes.

La ministre responsable de la Condition féminine a rencontré des député(e)s de la Chambre des communes pour discuter des questions relatives à l'égalité entre les sexes sur la colline parlementaire. Un comité, dont les membres représentent tous les partis, a été mis sur pied pour discuter des mesures à prendre et présenter aux député(e)s des programmes de sensibilisation et d'information à ce propos.

L'Association des femmes parlementaires du Canada et le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme pourraient être consultés dans le cadre de l'étude éventuelle sur les obstacles systémiques à la Chambre ou l'élaboration d'un programme de formation sur l'égalité entre les sexes.

Pour les employé(e)s sous la responsabilité administrative du président de la Chambre, une politique en matière de harcèlement est en voie d'élaboration et sera présentée sous peu à l'approbation du bureau de régie interne.

Recommandation 23

Le Comité recommande que le Parlement réexamine la question du contrôle des armes à feu et envisage d'adopter un projet de loi plus sévère sous les rapports suivants : qu'on réaffirme que la possession d'une arme à feu est considérée non pas comme un droit, mais comme un privilège; que le privilège de posséder une arme à feu ne soit pas accordé à ceux qui ont été reconnus coupables d'un crime contre la personne ou de quelque autre délit grave; que l'âge légal pour posséder une arme à feu passe de 16 à 18 ans; que les armes semi-automatiques soient classées parmi les armes à autorisation restreinte; que le type et le numéro de série de toutes les armes que possède quelqu'un figurent sur l'Autorisation d'acquisition d'armes à feu (AAAF); qu'une AAAF soit nécessaire pour acheter des munitions; qu'une base de données nationale sur les armes à feu et leurs propriétaires soit établie; que les femmes et les personnes qui ne possèdent pas d'armes à feu participent au processus d'élaboration des normes en matière d'entreposage sûr des armes à feu; qu'on fasse respecter ces normes; que toutes les armes d'assaut soient retirées de la circulation; et que les ressources nécessaires soient prévues pour chacune de ces initiatives.

Les témoins ayant comparu devant le Sous-comité ont affirmé que la sécurité des femmes est compromise par la disponibilité des armes à feu.

Le 30 mai 1991, par le projet de loi C-17, la ministre de la Justice a présenté des propositions révisées visant à renforcer le système canadien de contrôle des armes à feu. Le projet de loi a été rédigé en tenant compte des recommandations formulées par le comité parlementaire spécial, le Conseil consultatif canadien sur les armes à feu, les provinces et les territoires.

Parmi les points saillants du projet de loi, notons l'interdiction des armes automatiques converties au mode semi-automatique, le passage de l'âge minimum pour posséder une arme à feu à 18 ans; l'élargissement de l'interdiction de posséder des armes à feu pour les personnes reconnues coupables d'un acte de violence, de 5 ans à 10 ans après un premier verdict de culpabilité, et de 10 ans à la vie en cas de récidive; l'imposition d'une période d'attente de 28 jours avant d'obtenir une Autorisation d'acquisition, permettant ainsi aux forces policières de faire le tamisage de toutes les demandes d'autorisation de sorte que les applicants doivent fournir deux références de personnes les connaissant depuis trois ans; et, enfin, la création de dispositions régissant la sécurité de l'entreposage des armes. Il est aussi proposé de mettre sur pied un programme obligatoire portant sur la sécurité, une formation exhaustive des forces policières et la possibilité de retirer périodiquement de la circulation toutes les armes d'assaut.

La GRC maintient un registre national des armes à possession contrôlée. Avec la proclamation du projet de loi C-17, des armes additionnelles deviendront à possession restreinte, et en conséquence, seront incluses dans le registre.

Recommandation 24

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse, en consultation avec l'Association des femmes autochtones du Canada et d'autres organisations de femmes autochtones, un groupe de travail sur la violence familiale dans les collectivités autochtones.

Les collectivités autochtones ont souligné les considérations culturelles et sociales distinctes dont il faut tenir compte dans la recherche de solutions au problème de la violence faite aux femmes dans ces communautés, notamment le traitement de cette problématique sociale d'un point de vue holistique. C'est ce que préconise avant tout le Comité canadien sur la violence faite aux femmes. Dans ce contexte, un Cercle autochtone a été chargé de conseiller les membres du comité sur les besoins particuliers des femmes autochtones. Le mandat du Cercle a été défini par des représentantes des femmes autochtones.

Le gouvernement fédéral continuera d'appuyer différents mécanismes de consultation des collectivités autochtones au sujet de la violence familiale. Par exemple, le gouvernement a consulté les réserves avant d'annoncer, au début de 1991, son Initiative de lutte contre la violence familiale, et poursuit ses consultations à l'égard de la participation communautaire dans l'élaboration et la prestation des services nécessaires. En septembre 1991, le gouvernement fédéral et celui du Yukon ont parrainé une conférence nationale sur la justice autochtone. À cette occasion, un document de travail intitulé «Les Autochtones et l'administration de la justice» a été mis en circulation. Le gouvernement fédéral accorde des fonds à la recherche et au développement dans le domaine de la violence familiale dans les

communautés autochtones. Le gouvernement sera sensible aux vastes réalités géographiques, culturelles, linguistiques, économiques et historiques.

Le 27 août 1991, le Premier ministre a annoncé l'établissement d'une Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones. La violence familiale est l'un des sujets de préoccupation qui sera abordé. Dans le cadre de son mandat, la Commission royale d'enquête devrait examiner et faire des recommandations, entre autres, sur les problèmes sociaux et juridiques, sur la position et le rôle des femmes autochtones, et sur la situation des jeunes Autochtones.

Le renforcement de la situation économique des femmes autochtones est une étape essentielle pour contrer la violence envers les femmes. La collaboration de trois organismes de femmes autochtones et de quatre ministères fédéraux a mené à l'établissement du Comité directeur des femmes autochtones, chargé d'étudier et d'améliorer la situation économique des femmes autochtones.

Par ailleurs, l'Association canadienne des femmes autochtones et Pauktuutit (Association des femmes inuit du Canada) reçoivent des fonds fédéraux qui leur permettent de traiter des problèmes comme la violence faite aux femmes et la violence familiale en général, et de participer à des travaux de défense des intérêts de la femme autochtone au niveau législatif.

Recommandation 25

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de collaborer avec les groupes de femmes d'un océan à l'autre et avec les provinces à l'établissement d'une commission royale d'enquête sur la violence faite aux femmes.

Le 13 mai 1991, le gouvernement annonçait dans le discours du Trône l'établissement d'un comité sur la violence envers les femmes. Le 15 août 1991, la ministre responsable de la Condition féminine annonçait la composition et le mandat du Comité canadien sur la violence faite aux femmes.

Le mandat du comité est fondé sur les recommandations des groupes féminins qui avaient demandé initialement l'établissement d'une commission royale d'enquête, ainsi que celles contenues dans le document «La guerre contre les femmes». Le mandat du comité s'apparente à celui d'une commission royale, sans pour autant être assujéti aux mêmes formalités.

Le comité a commencé ses travaux en septembre 1991. Il a adopté une approche interactive, sensible et communautaire et entend rencontrer les membres de quelque 100 collectivités afin de sensibiliser le public, de définir le phénomène de la violence et de trouver des solutions. En décembre 1992, il remettra son rapport à la ministre responsable de la Condition féminine, qui le présentera à la Chambre des communes. Dans son approche globale de la question de la violence envers les femmes, le comité canadien mettra surtout l'accent sur la prévention et l'établissement de liens entre les nombreuses manifestations de la violence. Il cherchera aussi à identifier les causes du problème et à documenter les dimensions qualitatives et quantitatives de celui-ci.

Le comité canadien, en vertu de sa composition et de son mandat, traitera des besoins particuliers des femmes autochtones, des femmes vivant avec un handicap, des femmes de tout âge, des femmes appartenant à des minorités ethnoculturelles ou visibles. Les travaux du comité porteront sur toutes les formes de violence d'ordre physique, psychologique ou sexuel; à la maison, dans la rue, au travail, dans les médias, dans le cadre de relations de confiance avec des professionnels ou dans les institutions; lors des fréquentations entre les deux sexes; que cette violence soit culturelle ou sérieuse. Les ministères fédéraux encourageront et appuieront les demandes de groupes de femmes désireuses de participer aux activités du comité.

Peu après l'annonce dans le discours du Trône de l'établissement d'un comité sur la violence envers les femmes, le projet de loi C-202 a été présenté à la Chambre des communes. Ce projet de loi propose de désigner le 6 décembre journée nationale commémorative des quatorze jeunes femmes qui ont été tuées à l'École polytechnique de Montréal en 1989. Ce projet de loi, qui devrait être adopté avant la fin de l'année civile, symbolisera non seulement la tragédie des femmes victimes de violence, mais sera aussi une journée d'action axée sur la question de la violence faite aux femmes, une journée qui sensibilisera davantage la population à ce problème dans notre pays et renforcera la portée des travaux du comité. Les ministres responsables de la condition féminine des compétences fédérale, provinciale et territoriale ont tous et toutes appuyé, en principe, ce projet de loi.

VIVRE SANS PEUR PAR L'INTERVENTION POLICIÈRE, L'INTERVENTION DES TRIBUNAUX ET DES SERVICES CORRECTIONNELS

Le présent chapitre répond aux recommandations 6, 7, 12, 13 et 16 à 22 du rapport «La guerre contre les femmes». Ces recommandations visent à changer le système de justice pénale afin de protéger le droit des femmes à vivre sans craindre la violence.

«...Le maintien de l'ordre public, la prévention du crime (et) la protection du public»⁶ sont les premiers objectifs du droit pénal dans la société canadienne.

La violence envers les femmes est un comportement criminel qu'aucune femme ne devrait tolérer. Pour s'assurer que les lois répondent adéquatement à cette violence, le gouvernement fédéral reconnaît que l'intervention des forces policières, des tribunaux et des services correctionnels est un élément clé pour enrayer la violence envers les femmes.

Le droit pénal protège la société -- les femmes, les hommes et les enfants, de tout âge, couche sociale et origine culturelle -- en définissant ce qu'est un comportement criminel et en prescrivant des sentences pour les auteurs d'actes criminels. Il est de la responsabilité du gouvernement fédéral de légiférer dans le domaine du droit pénal, disposant ainsi d'un outil des plus puissants pour régler les problèmes sociaux importants; le gouvernement fédéral s'est engagé à utiliser efficacement les pouvoirs en sa possession afin d'éliminer la violence envers les femmes.

Diverses formes de violence faite aux femmes sont définies comme des actes criminels et interprétés comme tels par les tribunaux. Cela octroie aux femmes une protection légale. Les facteurs devant permettre au système pénal de répondre efficacement à la violence envers les femmes sont les suivants : (1) que les forces policières et les tribunaux fassent preuve de diligence lors de la mise en accusation, la poursuite et la condamnation des auteurs d'actes de violence envers les femmes. Les femmes doivent être assurées que le signalement d'une agression donnera lieu à une action efficace; (2) que la peine infligée à l'agresseur soit proportionnelle à la gravité de l'acte criminel commis; et (3) que des programmes correctionnels efficaces à l'intention des contrevenants soient mis en oeuvre en vue de protéger les femmes contre la répétition de tels actes de violence.

En adoptant le document «Forger des alliances : plan d'action pour une stratégie nationale contre la violence faite aux femmes»¹, les ministres responsables de la condition féminine ont reconnu l'importance d'appuyer les initiatives des services policiers tels que l'établissement, la mise en application et la surveillance de politiques de mise en accusation permettant aux autorités de porter des accusations dans les cas d'agression conjugale lorsqu'il est raisonnable et probable que des voies de fait ont été commises contre l'épouse. Les ministres responsables ont aussi reconnu l'importance de

favoriser les programmes de formation des professionnels de la justice pour les sensibiliser aux difficultés particulières de ces cas, d'examiner les politiques et procédures des forces de l'ordre, des tribunaux et des services correctionnels, afin de déterminer si la réponse aux besoins des victimes est adéquate. Enfin, les ministres ont accepté d'encourager l'élaboration de programmes efficaces à l'intention des hommes violents et des agresseurs sexuels afin qu'ils aient à répondre de leurs actes et que cesse la violence envers les femmes.

Au cours des dernières années, on a reconnu le traitement inégal des femmes par le système judiciaire et la nature criminelle des actes de violence perpétrés envers elles. En 1983 par exemple, le gouvernement fédéral a modifié le *Code criminel* pour tenir compte du fait que les infractions à caractère sexuel sont des crimes de violence et non de moralité; la victime n'est plus obligée de porter plainte aussi rapidement que possible; il est dorénavant interdit de présenter en preuve le passé sexuel de la victime. De plus, la loi a été modifiée de sorte qu'un mari peut maintenant être accusé d'agression sexuelle contre son épouse.

Toutefois, malgré ces progrès, le gouvernement fédéral reconnaît qu'il reste beaucoup à faire. Le système pénal doit être un outil efficace de prévention de la violence faite aux femmes. Les femmes doivent pouvoir compter sur le système pénal lorsqu'elles en ont besoin.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne l'initiative en matière de sensibilisation des forces de l'ordre à l'égalité des sexes et exige des agents de police fédéraux (GRC) qu'ils suivent une formation obligatoire et de rappel axée sur la fréquence des manifestations de violence contre les femmes et les enfants, leurs symptômes, leurs conséquences pour les victimes et les moyens à prendre pour répondre aux besoins des victimes. Le contenu des cours devrait être établi de concert avec les organismes de première ligne oeuvrant auprès des femmes victimes de violence. Le gouvernement fédéral devrait mettre à la disposition des gouvernements provinciaux et des administrations municipales les ressources nécessaires pour leur permettre d'obliger leurs employés préposés aux services sociaux, aux soins de santé et à l'application des lois à suivre eux aussi ces cours.

L'Initiative de lutte contre la violence familiale appuie la formation du personnel des forces de l'ordre, des services correctionnels et de libération conditionnelle, ainsi que celui des services sociaux et de santé sur les réserves.

Le programme de formation obligatoire d'une durée de 26 semaines, en vigueur actuellement, donne aux recrues de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) des instructions dans des domaines tels que l'exploitation sexuelle des enfants, les mauvais traitements infligés aux personnes âgées ainsi que la violence familiale. Certaines parties du programme portent sur la sensibilisation des policiers aux besoins des victimes, particulièrement les femmes, les jeunes et les personnes âgées. Le programme comporte aussi des stratégies d'intervention en cas de crise, d'intervention par équipes pluridisciplinaires, et de prévention communautaire du crime. Il compose avec les besoins particuliers des peuples autochtones et le maintien de l'ordre dans les collectivités multiculturelles. La formation du personnel est aussi assurée

dans les divisions (provinces); par exemple, il existe des cours destinés aux enquêteurs afin de rehausser leur niveau de compétences et leurs connaissances. Le Collège canadien de la police, qu'administre et finance le gouvernement fédéral (fonds d'immobilisation et fonds de roulement), offre une formation policière poussée aux forces policières fédérales, provinciales, régionales et municipales dans tout le Canada. Les sessions comprennent des cours portant sur les victimes d'actes de violence.

La GRC revoit actuellement son programme de formation en matière de victimes de violence, notamment en ce qui concerne l'exploitation sexuelle des enfants, la violence conjugale et l'agression sexuelle. L'examen est axé sur la manière dont le programme tient compte des particularités des groupes et y réagit, afin d'être sensible aux différences de sexe, d'ethnocultures et de races. Des changements seront apportés non seulement après consultation avec les organismes de première ligne, mais aussi en fonction des recommandations fournies par des organismes communautaires comme le Comité consultatif national autochtone du commissaire de la GRC et le Comité consultatif du commissaire sur les minorités visibles. Selon la nouvelle politique du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes, le contenu des cours sera élaboré en consultation avec des organismes autochtones de première ligne.

Le Service correctionnel du Canada a mis sur pied des programmes de formation visant à accroître la compréhension de la violence familiale chez leurs employé(e)s et à rehausser leur degré de compétences en vue d'interventions efficaces auprès des auteurs d'actes de violence familiale ou ceux qui sont susceptibles de l'être.

En novembre 1991, la Commission nationale des libérations conditionnelles tiendra une assemblée générale pour sensibiliser les membres de la Commission à la violence familiale et au risque de comportement agressif envers les femmes que présente le détenu qui comparait devant le comité de libération conditionnelle. Un module de formation sera élaboré à la suite de ces débats.

Le gouvernement fédéral, de concert avec neuf associations professionnelles nationales, aide les professionnels à concerter leurs efforts afin d'offrir des services plus pertinents et plus sensibles aux victimes de violence familiale.

Dans le contexte de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, le gouvernement fédéral apporte aussi de l'aide aux secteurs de la santé et des services sociaux afin que soient appliqués et évalués des programmes novateurs de formation et de perfectionnement. Il importe de sensibiliser les professionnels à la violence familiale au moyen d'une formation améliorée. Des lignes directrices concernant les services de soins de santé offerts aux victimes d'agression, d'exploitation, de négligence ou de violence familiale, formulées sous les auspices d'un comité consultatif des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont été largement diffusées.

Les échanges et la diffusion d'information sur les programmes de cours et le matériel de formation, seront facilités. Les initiatives en matière d'éducation et de formation à l'échelle nationale, provinciale, territoriale et régionale, seront aussi documentées grâce aux conclusions et aux nouvelles connaissances découlant des travaux de recherche et d'évaluation commandités par le gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral formera, dans le cadre de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, quelque 2 000 employé(e)s des secteurs de la santé et des services sociaux qui travaillent dans

les réserves et les collectivités inuit, et créera de nouvelles ressources destinées à la sensibilisation de la population.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne l'initiative en matière de sensibilisation des juges à l'égalité des sexes en exigeant que les juges de l'article 96 (nommés par le gouvernement fédéral) suivent une formation de base et de rappel qui porte sur la violence faite aux femmes et sur les questions connexes d'égalité des sexes. Il devrait aussi encourager les provinces à en exiger autant des juges dont la nomination relève d'elles. Il faudrait que les programmes de formation soient élaborés en consultation avec les organismes d'aide aux femmes victimes de violence.

Le gouvernement reconnaît l'impact du système judiciaire quant à l'égalité des sexes. En 1987, le gouvernement a établi l'Institut canadien de la magistrature (anciennement Centre canadien de la magistrature) à l'Université d'Ottawa et l'a chargé de la formation et du perfectionnement des juges nommés par les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans le passé, l'Institut canadien de la magistrature a offert un cours portant sur l'égalité entre les sexes et a produit une vidéocassette à l'intention des juges sur le sujet. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux assurent conjointement le financement de l'Institut.

Les juges nommés par les provinces reçoivent aussi de la formation par l'intermédiaire d'organismes tels que le Centre de formation des juges de l'Ouest. Ce centre a bénéficié de fonds fédéraux pour organiser des ateliers visant à sensibiliser les juges aux questions d'égalité entre les sexes dans les cas d'agressions physiques et sexuelles dirigées contre des femmes.

La question de la sensibilisation des juges a été débattue lors du Symposium national de juin 1991 sur les femmes, le droit et l'administration de la justice, organisé par le gouvernement fédéral. On y a souligné le besoin urgent d'accentuer la sensibilisation des juges en élaborant des programmes de formation portant sur les formes de discrimination sexuelle, raciale, de classe sociale, d'orientation sexuelle ou lors de handicaps. De plus, à la réunion du 5 septembre 1991, des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice, qui s'est tenue à Yellowknife, la ministre fédérale de la Justice a annoncé, de concert avec certains de ses collègues, son intention de travailler aussitôt que possible avec la magistrature à l'élaboration de programmes éducatifs efficaces de façon à veiller à ce que les mythes et les stéréotypes à propos des femmes n'aient plus cours dans le système judiciaire.

La formation des juges, dans son sens large, se fait aussi par l'intermédiaire de la publication de travaux de recherches par les organismes non gouvernementaux et la présentation de mémoires aux tribunaux concernant la violence faite aux femmes. Le gouvernement fédéral accorde son appui à ces initiatives en subventionnant ces groupes. Par exemple, il a accordé des fonds à l'Association manitobaine des femmes et du droit pour son examen du système judiciaire pénal. Son rapport, rendu public en 1991, contient des recommandations sur la nécessité pour les tribunaux du secteur pénal d'améliorer leur réponse aux besoins des femmes. Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a aussi reçu des fonds pour des travaux de recherche dans plusieurs domaines juridiques, notamment sur les femmes et la Constitution, et une évaluation des dispositions de la *Charte des droits et libertés*. De plus, le gouvernement contribue financièrement au Fonds d'action et d'éducation juridiques

pour les femmes (FAEJ). Le FAEJ aide les femmes à obtenir un traitement égal aux yeux de la loi en leur fournissant conseils et services lors de procédures judiciaires. De plus le Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence au Québec a obtenu une aide fédérale pour une analyse systématique du traitement accordé aux femmes par le système judiciaire.

Les programmes financés par le gouvernement fédéral continueront d'aider des groupes non gouvernementaux comme l'Association nationale de la femme et du droit, à faire des travaux de recherche et des rapports sur des questions liées à l'égalité entre les sexes devant les tribunaux. Cette aide permet aux organismes de formation de la magistrature nommés ci-dessus, de collaborer avec les ministères, les groupes communautaires et les établissements publics, et de favoriser les intérêts de la femme dans la société canadienne.

Le gouvernement fédéral, en plus d'appuyer la formation des juges par rapport à l'égalité entre les sexes, a aussi reconnu la nécessité d'accroître la représentation des femmes dans la magistrature et travaille activement à cet objectif. Dans les provinces, plusieurs procureur(e)s généraux(ales) ont d'ailleurs manifesté leur appui à ce sujet.

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral publie immédiatement les résultats de sa recherche sur l'efficacité des divers modèles de programmes destinés aux hommes qui battent les femmes.

En juillet 1991, le ministère de la Justice a publié une étude intitulée «Programmes de traitement des hommes qui battent les femmes : examen de la preuve de leur succès».⁷ Cette étude passe en revue les évaluations faites quant à l'efficacité des groupes de traitement pour les hommes qui maltraitent leur partenaire.

Cette recherche indique que ces programmes sont bénéfiques pour certains hommes abuseurs seulement. En conséquence, ces programmes ont un rôle valable mais limité face à la problématique très complexe de la violence perpétrée par les hommes dans notre société. Selon cette étude, les données actuelles, quant à l'efficacité de ces programmes, ne justifient pas l'utilisation exclusive de ce type d'intervention. Ceci laisse place à la nécessité de poursuivre les recherches dans ce domaine.

Recommandation 13

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral exige que ses procureurs des territoires suivent des cours sur la violence faite aux femmes et reçoivent la directive de recommander l'application obligatoire d'un programme d'orientation et de traitement, en plus de la peine criminelle applicable, lorsqu'un homme est reconnu coupable d'avoir agressé son épouse ou sa compagne. Le contenu des cours devrait être établi de concert avec les organismes de première ligne oeuvrant auprès des femmes victimes de violence. Le gouvernement fédéral devrait également inciter les gouvernements provinciaux à obliger leurs propres procureurs à suivre ces cours et à recommander l'application obligatoire de programmes d'orientation et de traitement, en plus des autres possibilités de peine, dans les causes de violence conjugale.

Programmes éducatifs

Le gouvernement fédéral doit élaborer les programmes et politiques concernant les poursuites dans les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon en consultation et en collaboration avec leurs gouvernements, ainsi qu'avec les organismes de première ligne dans le Nord.*

Dans les territoires, les procureurs ont souvent recours aux programmes de formation relatifs à la violence familiale et à la violence envers les femmes qu'offrent le Programme national de droit pénal et l'Alberta Crown Attorneys' School.

Counselling obligatoire pour les hommes agresseurs

Le gouvernement fédéral continuera d'appuyer la recherche portant sur le traitement des hommes violents. Outre l'information quant à l'efficacité de ces programmes, le gouvernement fera une évaluation exhaustive selon une méthode avancée qui dépasse les évaluations existantes en compilant une importante information quant aux risques, besoins, caractéristiques et résultats du programme. Il recueillera aussi de l'information sur les hommes qui récidivent même après avoir reçu du counselling, et entend faire une étude de suivi de l'accusé depuis le tribunal jusqu'aux divers organismes du système de justice pénale. Cette étude permettra d'augmenter les connaissances actuelles quant au choix des candidats au traitement, aux résultats du traitement, à la coexistence du phénomène de la violence envers l'épouse avec d'autres formes de violence (mauvais traitements envers les enfants, par exemple), et quant à l'éventail des services nécessaires et utilisés par les hommes qui battent les femmes. On s'attend à ce que les résultats de ces études permettent l'amélioration des programmes actuels.

*Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest mène une enquête sur les préjugés sexistes dans l'administration de la justice, les poursuites, le maintien de l'ordre et la magistrature. Une fois que le rapport de l'enquête aura été déposé au printemps de 1992, le gouvernement fédéral examinera les recommandations concernant les poursuites judiciaires et collaborera s'il y a lieu avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour l'élaboration de nouvelles politiques en matière de poursuites.

Il faut toutefois admettre que pour certains agresseurs, les programmes de traitement sont inefficaces et il importe de protéger la société. En octobre 1991, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-36 concernant la réforme des services correctionnels et de la libération conditionnelle. Ce projet de loi propose de restreindre l'admissibilité à la libération conditionnelle. La Commission nationale des libérations conditionnelles aurait le pouvoir de détenir ceux qui ont été reconnus coupables d'infractions à caractère sexuel envers des enfants jusqu'à l'expiration de leur peine, et les victimes et leurs familles pourraient exiger un préavis des dates d'examen du dossier et faire parvenir une représentation écrite à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Étant donné que la recherche n'a pas encore permis d'identifier avec précision les hommes violents qui pourraient tirer profit de traitement (voir recommandation 12), il est prématuré pour le gouvernement fédéral d'exiger que les procureurs des territoires recommandent un counselling et un traitement obligatoires aux hommes qui battent les femmes. Il importe toutefois que les nouvelles données et conclusions sur ces programmes soient transmises aux procureurs et aux intervenants auprès des hommes violents.

Dans le cadre de ses responsabilités en matière d'éducation, le gouvernement fédéral aidera à sensibiliser les personnels du système pénal aux approches holistiques privilégiées par les collectivités autochtones pour traiter les délinquants. Ces modèles sont fondés sur le principe selon lequel la famille et la communauté entreprennent un processus de guérison.

Outre les programmes pour les hommes qui maltraitent leur femme, le gouvernement fédéral administre aussi un certain nombre de programmes de traitement des délinquants violents à caractère sexuel dans les établissements correctionnels fédéraux.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore une politique juridique qui permette aux tribunaux de rendre, sur la demande du procureur de la Couronne, une ordonnance d'interdiction d'accès au domicile familial dans le cas d'un homme accusé d'avoir agressé son épouse ou sa compagne. La politique devrait obliger la police et les tribunaux à assurer la protection de la victime et l'exécution de l'ordonnance.

Les dispositions sur le cautionnement et d'autres articles du *Code criminel* font présentement l'objet d'un examen afin de déterminer s'ils stipulent clairement le retrait du délinquant du domicile familial dans les cas de violence conjugale. Si les dispositions sont jugées inadéquates, des modifications du *Code criminel* seront envisagées et le gouvernement fédéral analysera les effets de toute modification aux dites dispositions.

Recommandation 17

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de souligner l'importance des règles de mise en accusation obligatoire dans les cas d'agression physique ou sexuelle en ordonnant à la GRC d'en respecter fidèlement la teneur. Le gouvernement fédéral devrait également encourager les gouvernements provinciaux à ordonner à leurs forces policières de toujours faire respecter leurs règles de mise en accusation obligatoire.

Au Canada, l'adoption d'énoncés de politique et de directives aux paliers fédéral, provincial et municipal concernant la mise en accusation dans les cas de voies de fait contre l'épouse et les modifications au *Code criminel* sur l'agression sexuelle, ont permis de mettre en relief la nature criminelle de ces actes.

Voies de fait contre l'épouse

Depuis 1984, la politique opérationnelle de la GRC exige que tous les incidents de violence conjugale signalés fassent l'objet d'une enquête et d'une mise en accusation dans les cas où il existe une preuve pour étayer la mise en accusation. La politique est toujours en vigueur et l'équipe de vérificateurs de la GRC effectue des vérifications sur le sujet dans chaque division. Qui plus est, tous les cas de voies de fait contre l'épouse pour lesquels les mises en accusation ont été rejetées, remises ou retirées font actuellement l'objet d'un examen au quartier général de la GRC.

Le gouvernement fédéral appuie la mise en accusation et la poursuite des auteurs de voies de fait contre l'épouse, en se fondant toutefois sur la nécessité de satisfaire les besoins de la victime en matière de protection et d'aide. Même si la recherche démontre que la mise en accusation et la poursuite judiciaire des auteurs de voies de fait contre l'épouse permettent de réduire le nombre de récidivistes, l'intervention obligatoire et inflexible de la police et des tribunaux ne semble pas être la seule et unique option.

Pour mieux comprendre les effets et les conséquences des politiques des forces de l'ordre et des tribunaux sur les victimes et leurs effets sur le système judiciaire, le gouvernement fédéral parraine des recherches sur diverses questions liées à l'application et à l'efficacité des politiques de mises en accusation au Canada. Ces études sont entreprises en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Agression sexuelle

De plus amples recherches sur les pratiques policières de mise en accusation dans des cas d'agression sexuelle sont nécessaires, selon les conclusions du rapport publié récemment quant à des statistiques nationales⁸ portant sur les cas d'agressions sexuelles. En effet, il appert que 20 p. 100 des cas d'agression sexuelle signalés ne font pas l'objet de mise en accusation et que le nombre de cas jugés sans fondement après l'enquête préliminaire est plus élevé dans ce domaine que pour toutes les autres infractions contre la personne.

Le gouvernement s'engage à examiner et à évaluer les politiques policières de mise en accusation dans les cas de voies de fait contre l'épouse et continuera à collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour améliorer la sensibilité du système judiciaire aux victimes.

Recommandation 18

Le Comité recommande que soit mis sur pied un organisme administratif ou un groupe de travail constitué de juristes et d'autres spécialistes des questions touchant l'égalité des femmes, qui serait chargé d'élaborer des mesures législatives de promotion de l'égalité pour faire échec à la violence faite aux femmes et ce, dans le cadre de consultations dignes de ce nom avec les groupes de promotion de l'égalité. Il faudrait fournir à ces groupes l'argent dont ils ont besoin pour élargir leurs connaissances et pouvoir ainsi venir en aide au Comité. Cette entité serait chargée d'évaluer toutes les mesures législatives pour voir si elles sont conformes au principe de l'égalité des femmes.

Le gouvernement fédéral, au moyen de différents mécanismes, examine et analyse les divers éléments des lois et procédures juridiques touchant l'égalité des sexes. Condition féminine Canada, par exemple, examine les lois fédérales pour en déterminer les conséquences possibles sur les Canadiennes.

Les effets des lois touchant l'égalité entre les sexes sont aussi examinés dans le cadre de comités interministériels et en collaboration avec des responsables provinciaux et territoriaux. À titre d'exemple, notons le Groupe de travail fédéral, provincial et territorial des représentant(e)s des procureur(e)s généraux(ales), qui a été mis sur pied pour étudier l'égalité entre les sexes devant le système judiciaire du Canada. Les membres de ce groupe remettront leur rapport en mars 1992, pour étude par les ministres concerné(e)s. En outre, les ministres fédérale, provinciaux(ales) et territoriaux(ales) responsables de la condition féminine ont établi un comité de coordination pour traiter des questions touchant l'égalité entre les sexes et la loi.

Le gouvernement fédéral appuie aussi l'examen des documents législatifs au moyen de fonds octroyés à des groupes féminins. Des organismes comme le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD), reçoivent une aide financière afin d'aider les femmes à obtenir un traitement égal aux yeux de la loi.

En ce qui concerne de nouvelles approches aux questions de violence, le Comité canadien sur la violence faite aux femmes procédera à de vastes consultations dans tout le pays au cours de l'année à venir, dans le cadre de son mandat en vue d'élaborer un plan d'action pour contrer la violence faite aux femmes. Grâce à ce dialogue à l'échelle nationale et aux conseils prodigués par son Cercle autochtone et son Comité consultatif composé de représentant(e)s de groupes promouvant l'égalité des femmes et d'expert(e)s juridiques, le Comité canadien formulera des recommandations d'une grande portée.

Recommandation 19

Le Comité recommande que les considérants de la loi adoptée par le Parlement en vue de mieux assurer l'égalité des femmes et de mettre fin à la violence dont elles sont victimes fassent clairement état de l'inégalité dont souffrent les femmes dans la société canadienne et donnent comme raison d'être à la loi les garanties constitutionnelles en matière d'égalité.

Le gouvernement fédéral souscrit à l'esprit de cette recommandation. Toutefois, le remède proposé n'est pas toujours approprié. Ainsi, à titre d'exemple, un préambule dans un projet de loi visant à modifier une loi en vigueur ne devient pas partie de la loi modifiée; dans ce contexte, un tel préambule ne répondrait pas aux objectifs de la présente recommandation.

La raison d'être d'un préambule est d'exposer clairement l'objet de la loi. L'objet d'une loi doit pouvoir être déterminé à partir de cette loi. Par exemple, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* contiennent toutes deux des énoncés quant à leur «objet» à l'article 2 de ces lois. Le choix d'un «préambule» ou d'un «objet» dépendrait donc de la forme du projet de loi proposé.

Recommandation 20

Le Comité recommande que, si la Cour suprême du Canada déclare inconstitutionnels les articles 276 et 277 du Code criminel, le Parlement les rétablisse en invoquant l'article 33 de la Charte (clause de dérogation) de manière à les mettre à l'abri de toute contestation constitutionnelle ou érosion.

Dans son jugement sur les affaires *Seaboyer* et *Gayme*, la Cour suprême du Canada a invalidé l'article 276 du *Code criminel* qui interdit la présentation de preuves quant au comportement sexuel de la plaignante avec qui que ce soit d'autre que l'accusé, sauf dans des circonstances bien précises. La Cour soutient que l'article 276 viole le droit de l'accusé à un procès équitable.

L'article 277, qui exclut toute preuve relative au passé sexuel visant à attaquer ou à défendre la crédibilité de la plaignante, a été déclaré constitutionnel, car il n'existe pas de lien logique entre le passé sexuel et la bonne foi de la plaignante.

Cependant, la Cour suprême a indiqué que la loi ne retourne pas à l'ancien "droit commun" (common law). La Cour a énoncé des principes de recevabilité de la preuve relative au comportement sexuel de la plaignante de façon à aider le juge de première instance à déterminer si une telle preuve est pertinente et ne porte pas préjudice à la plaignante.

La ministre de la Justice a signalé son intention de déposer un projet de loi destiné à protéger les droits et la dignité des victimes d'agression sexuelle sans pour autant mettre en danger le droit de l'accusé à un procès équitable. Le gouvernement fédéral consultera les autorités provinciales et territoriales, les organismes non gouvernementaux et les groupes de promotion de l'égalité, avant de présenter le projet de loi en question.

L'utilisation de la clause de dérogation 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés* peut avoir des conséquences de portée insoupçonnée sur les autres droits et libertés garantis en vertu de la *Charte*. Le gouvernement est convaincu qu'une nouvelle loi serait une méthode préférable pour résoudre ce problème.

Recommandation 21

Le Comité recommande que le Parlement fasse le nécessaire pour que, dans les procès pour agression sexuelle, il ne soit plus possible d'invoquer l'«erreur de fait», c'est-à-dire de soutenir que l'accusé croyait honnêtement avoir le consentement de la victime, comme dans l'affaire Pappajohn.

Dans l'affaire *Pappajohn*, la Cour suprême du Canada a statué qu'un accusé n'est pas coupable d'agression sexuelle si le jury ou le juge accepte la défense à l'effet que l'accusé croit honnêtement avoir eu le consentement de la femme. On n'exige pas que la croyance de l'accusé soit «raisonnablement» fondée, bien que cette croyance devrait donner «une impression de réalité».

À la suite de la décision dans l'affaire *Pappajohn*, le paragraphe 265(4) a été ajouté au *Code criminel* afin d'exiger que l'argument de la défense portant sur l'«erreur de fait» soit «honnête», sans pour autant avoir à être «honnête et raisonnable». La Cour a admis l'argument de la défense en déclarant qu'il doit y avoir une certaine preuve qui donne une impression de réalité à la défense lors d'un plaidoyer d'«erreur de fait».

Les consultations du gouvernement avec les provinces, les territoires, les organismes non gouvernementaux et les groupes de promotion de l'égalité des droits au sujet des options législatives touchant les preuves des antécédents sexuels, comprendront une mention de l'«erreur de fait» concernant le consentement.

Recommandation 22

Le Comité recommande qu'on modifie la Loi sur le divorce pour faire en sorte que la violence faite aux femmes ou aux enfants, y compris sous forme de voies de fait contre l'épouse, d'exploitation sexuelle ou d'agression sexuelle, entre en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'accorder le droit de garde ou de visite des enfants.

Le système judiciaire ne répond pas seulement à la violence familiale par l'entremise du droit pénal, mais aussi, bien souvent, par des mesures prévues en droit civil. Le gouvernement fédéral examine présentement les dispositions de la *Loi sur le divorce* concernant le droit de garde et de visite des enfants.

Selon les dispositions actuellement en vigueur, la conduite d'un parent n'entre pas en ligne de compte au moment d'accorder le droit de garde ou de visite des enfants, à moins qu'elle ne soit liée à ses compétences parentales. De façon traditionnelle, les tribunaux ont refusé de considérer que la violence familiale est reliée aux compétences parentales. Cet aspect fera l'objet d'un examen, et des amendements à la loi seront proposés si nécessaire.

VIVRE SANS PEUR PAR LES SERVICES À L'INTENTION DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE, DES HOMMES VIOLENTS ET DE LEUR FAMILLE

Le présent chapitre répond aux recommandations 11, 14 et 15 du rapport «La guerre contre les femmes», lesquelles ont pour objet d'améliorer la prestation de services à l'intention des femmes victimes de violence, des hommes violents et de leur famille.

Le gouvernement fédéral reconnaît que pour traiter des conséquences de la violence envers les femmes, il faut des services efficaces et accessibles. Le document «Forger des alliances : Plan d'action pour une stratégie nationale contre la violence faite aux femmes»⁹ reconnaît particulièrement l'importance de s'occuper à la fois des effets immédiats et à long terme de la violence envers les femmes. Les mesures proposées dans ce plan d'action comprennent notamment les services d'urgence et de crise, la formation du personnel et de bénévoles, des services de counselling dans les communautés, ainsi que des initiatives en matière de logement. Le document met également l'accent sur les différences sociales, culturelles, linguistiques, économiques et démographiques des femmes victimes de violence, et recommande que les services répondent spécifiquement aux besoins des femmes autochtones, des femmes immigrantes ou appartenant à des minorités visibles, des femmes ayant un handicap, des femmes âgées, à faible revenu ou encore vivant en milieu rural ou dans les endroits éloignés.

C'est principalement aux autorités provinciales, territoriales et municipales que revient la responsabilité de la prestation de tels services. Le gouvernement fédéral prendra les mesures appropriées, dans sa sphère de compétence, pour consolider ses politiques et programmes et appuiera les initiatives des provinces et territoires ayant pour but de prévenir et d'éliminer le problème de la violence envers les femmes. Le gouvernement fédéral appuie financièrement les provinces et les territoires par le biais d'ententes comme la péréquation, le Financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada.

Compte tenu des restrictions économiques auxquelles font face les gouvernements ainsi que les secteurs privés et publics, l'affectation rationnelle des ressources est donc devenue cruciale. La collaboration entre tous les partenaires de la société canadienne, tant dans le secteur public que privé, devient le moyen privilégié pour diriger les efforts et les ressources afin d'empêcher la violence envers les femmes.

Dans le document cité plus haut, les ministres responsables de la condition féminine ont reconnu l'importance «d'encourager l'élaboration de programmes efficaces à l'intention des hommes maltraitants et des agresseurs sexuels au sein de leur collectivité ou dans les établissements appropriés. Ces programmes encourageront ces hommes à acquérir un sentiment de responsabilité pour leur comportement et chercheront à les convaincre de mettre fin à leurs actes violents envers les femmes». Le gouvernement fédéral a l'intention d'appuyer des travaux de recherche visant à évaluer les programmes actuellement en place, et de financer des projets expérimentaux prometteurs visant à empêcher la récurrence de violence envers les femmes.

Le gouvernement appuie aussi les communautés désireuses de mettre au point leurs propres programmes. Pour aider les femmes victimes de violence qui souhaitent mettre fin à une relation, particulièrement celles qui ont des enfants, le gouvernement fédéral participe à la prestation de services d'hébergement d'urgence pour les victimes de violence familiale. La Société canadienne d'hypothèques et de logement offrira, au cours des quatre prochaines années, un programme de financement de logements à plus long terme pour les femmes victimes de violence et leur famille.

Recommandation 11

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne le ton en s'assurant que les organismes d'aide aux femmes et aux filles victimes d'agression et d'exploitation disposent d'un financement sûr et à long terme. Ces organismes ont besoin de soutien financier pour rendre leurs services accessibles à toutes les femmes qui en ont besoin ainsi qu'aux femmes handicapées, aux femmes âgées, aux immigrantes et aux membres des minorités visibles et pour les adapter à leurs besoins.

Alors que la prestation des services relève principalement de la responsabilité des provinces et territoires, le gouvernement fédéral apporte une contribution substantielle au financement de ces programmes. Grâce au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral participe au financement des dépenses provinciales et territoriales admissibles au titre de l'aide sociale et des services sociaux. Le RAPC a pour objet d'encourager les provinces et les territoires, grâce à des ententes de partage des coûts, à mettre en place des services étendus de bien-être social, fournissant de l'aide financière aux personnes dans le besoin et favorisant l'expansion des services sociaux. Environ le quart des contributions totales du RAPC aux provinces et territoires sert à fournir du soutien aux victimes de violence familiale.

Pour l'exercice financier 1990-1991, les sommes déboursées en vertu du Régime d'assistance publique du Canada ont dépassé les 6 milliards de dollars. Par suite des mesures de limitation des dépenses prises par le gouvernement, les contributions fédérales seront dorénavant limitées à un taux annuel de croissance de 5 p. 100 pour les trois provinces disposant d'une meilleure situation financière, soit l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta.

Cependant, le principe fondamental du RAPC demeure inchangé : le gouvernement fédéral continue de respecter ses engagements de rembourser 50 p. 100 des coûts éligibles des provinces en matière d'assistance sociale et de toute une gamme de services de bien-être social.

En outre, le gouvernement fédéral verse aux provinces admissibles des paiements de péréquation totalisant 8,5 milliards de dollars pour l'année 1991-92 sous forme de paiements de transfert inconditionnels, pour donner aux autorités provinciales la capacité financière de répondre à des besoins particuliers, qui peuvent comprendre les services sociaux.

Au moyen de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, le gouvernement fédéral veut accélérer l'amélioration des services aux femmes qui ont été victimes de violence. Il finance des activités en partenariat avec les autorités provinciales et territoriales, le secteur bénévole et les associations professionnelles. Les coûts en capital de la construction de nouvelles maisons d'hébergement et de logements et maisons de transition pour les femmes et enfants battus sont financés par le biais de cette initiative. Du soutien financier est disponible pour élaborer et tester des programmes novateurs de traitement et de soutien. Des ressources pédagogiques sont actuellement mises au point pour aider les professionnel(e)s et les intervenants non spécialisés à être plus réceptifs et mieux informés face aux victimes.

Le gouvernement fédéral reconnaît que les femmes du Canada n'ont pas toutes le même accès aux services. Par l'entremise de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, il a financé des activités visant à offrir des services plus accessibles et plus appropriés aux femmes vivant avec des handicaps, aux immigrantes et aux femmes appartenant à des minorités visibles, aux femmes autochtones et aux femmes vivant en milieu rural et dans les endroits éloignés, ceci en vue de mettre au point des services culturellement appropriés. Par exemple, le Réseau d'action des femmes handicapées du Canada s'est vu octroyer des fonds qui lui ont permis d'organiser des ateliers et de rédiger un guide pour sensibiliser les fournisseurs de services aux besoins des femmes vivant avec un handicap. L'Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada a reçu une aide lui permettant d'élaborer une stratégie d'intervention efficace pour répondre au problème de la violence familiale par de meilleurs services, l'application des lois, des travaux de recherche et des programmes de formation.

Recommandation 14

Bien qu'il reconnaisse que le financement de l'aide aux victimes soit prioritaire, le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne le ton en s'assurant que les programmes de traitement des hommes violents disposent d'un financement suffisant et stable. Il faudrait que l'argent aille aux modèles de programmes reconnus comme les plus efficaces au terme de la recherche du gouvernement fédéral sur les programmes d'orientation et de traitement des hommes qui battent les femmes.

La prestation de programmes de traitement pour les hommes violents relève de la responsabilité à la fois du gouvernement fédéral et des autorités provinciales et territoriales. Pour sa part, le gouvernement fédéral a la responsabilité des services de traitement dans les réserves et du traitement des détenus dans les établissements correctionnels fédéraux.

Grâce à diverses modalités financières, notamment le Financement des programmes établis, le Régime d'assistance publique du Canada et les paiements de péréquation aux provinces admissibles, le gouvernement fédéral offre des fonds permettant de financer des programmes de santé et de services sociaux, y compris des programmes de traitement des agresseurs. En outre, le gouvernement fédéral finance des projets de recherche et d'évaluation pour aider les provinces et territoires à déterminer les moyens les plus efficaces de mettre fin aux comportements violents.

Le gouvernement fédéral finance et administre un certain nombre de programmes de traitement de la violence et de l'agression à l'intention des détenus fédéraux, notamment à l'intention des auteurs d'agressions sexuelles et d'autres contrevenants violents. Ainsi, le programme *Vivre sans violence*¹⁰ aide les contrevenants à modifier leurs attitudes face à la violence, à l'agression et à la coercition sexuelle envers les femmes en les amenant à remettre en question leurs croyances souvent fausses ou trompeuses. Un volet de sensibilisation à la situation des victimes a également été ajouté à un programme de traitement des détenus auteurs d'agressions sexuelles.

D'autres programmes fédéraux visant à offrir des traitements efficaces aux hommes qui risquent de faire preuve de violence envers les femmes font appel à des modèles de programmes communautaires multidimensionnels qui assurent le traitement global et l'intégration efficace dans la collectivité des contrevenants qui présentent des risques de violence familiale. Ces programmes sont conçus pour répondre aux besoins des familles qui admettent des antécédents de violence familiale ou qui présentent des risques de subir de graves perturbations et d'être victimes de comportements violents.

L'évaluation constitue un élément clé des programmes de traitement des contrevenants du gouvernement fédéral. Cette approche a pour but de déterminer les composantes des traitements qui donnent les meilleurs résultats pour tel ou tel contrevenant. L'amélioration des programmes de traitement se fondera sur les résultats de recherches et d'études d'évaluation, de même que sur les changements des besoins des contrevenants.

Une recherche actuellement en cours a pour objet de comparer l'efficacité de deux modèles distincts de traitement – le contrôle de la colère et la resocialisation des rôles sexuels. Du financement a été fourni pour un projet-pilote qui sera mené à l'Île-du-Prince-Édouard; il s'agira de mettre au point un programme intégré et multidisciplinaire de traitement des hommes violents. Un autre projet en cours d'élaboration déterminera des modèles de traitement axés sur les besoins particuliers des communautés autochtones. La mise en oeuvre et le financement de ces programmes relèvent en grande partie des autorités provinciales et territoriales.

À l'appui de l'approche holistique adoptée par les collectivités autochtones face à la violence familiale, le gouvernement fédéral s'inspire de l'approche de la «hutte rituelle d'apaisement» des Amérindiens pour offrir des logements aux femmes et à leurs enfants, des services de counselling familial qui visent également les hommes violents, et un service d'action communautaire à l'intention de ceux-ci. Le gouvernement fédéral offre également du financement aux collectivités autochtones dans les réserves pour leur permettre de concevoir et de mettre en oeuvre leurs propres services sociaux de lutte contre la violence familiale.

Le gouvernement fédéral finance un programme de recherche qui permettra d'analyser ces programmes et de financer des projets expérimentaux susceptibles d'éviter les récives. Le rapport du Comité canadien sur la violence faite aux femmes devrait déterminer l'efficacité de tels programmes.

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral coordonne l'élaboration d'une politique nationale du logement et contribue de façon concrète à soulager la pénurie de logements abordables et accessibles à laquelle sont confrontés les gagne-petit et les pauvres, notamment les femmes dont le logement n'est pas sûr.

Le gouvernement fédéral joue le rôle principal dans l'élaboration d'une politique de logement par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Comme l'a fait remarquer le Sous-comité, l'absence de logements sûrs, accessibles et abordables oblige nombre de femmes et d'enfants à demeurer ou à retourner vivre dans un milieu violent. Le gouvernement fédéral reconnaît que l'accessibilité de logements abordables est l'un des nombreux facteurs qui permettent de protéger les femmes et les enfants contre la violence. Historiquement, il a joué un rôle de premier plan dans l'établissement d'une politique de logement qui contribue à répondre aux besoins des Canadiens et des Canadiennes.

En 1988, l'Initiative de lutte contre la violence familiale a permis l'établissement de quelque 450 maisons d'hébergement d'urgence pour les femmes battues. L'Initiative de 1991 propose l'élargissement du programme de maisons d'hébergement aux provinces qui ont indiqué des besoins additionnels en la matière; elle propose également de créer environ 150 unités de logement de transition pour les femmes qui sont prêtes à quitter les maisons d'hébergement d'urgence.

En collaboration avec les provinces, les territoires et les organisations sans but lucratif, toute une gamme de programmes de logements sociaux a été mise en place; plus de 640 000 ménages reçoivent actuellement cette forme d'aide. Cette année, ce nombre s'accroîtra d'environ 40 000. Un grand nombre de familles monoparentales reçoivent du soutien de ces programmes. Vingt-quatre pour cent (24 p. 100) des ménages bénéficiaires du Programme de logements sociaux et 22 p. 100 des ménages bénéficiaires du Programme de logements ruraux et autochtones sont des familles monoparentales. Une forte proportion (67 p. 100) des ménages qui reçoivent de l'aide du Programme fédéral des coopératives d'habitation sont également des familles monoparentales.

Le gouvernement fédéral répond également aux besoins des autochtones dans les réserves. Le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves a fourni plus de 10 000 unités locatives subventionnées depuis l'introduction de ce programme en 1978.

Des mécanismes d'aide financière favorisent l'accessibilité du logement au prix du marché, notamment le programme d'assurance hypothécaire offert en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*, qui permet aux futurs propriétaires d'emprunter jusqu'à 90 p. 100 du prix de leur maison. D'autres formules ayant pour but d'accroître l'accessibilité financière du logement et les choix en la matière comprennent la promotion de réformes réglementaires au niveau local et l'utilisation de terres fédérales excédentaires pour la construction d'habitations.

Un Comité national de recherche sur l'habitation composé de représentant(e)s d'organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux dans le domaine du logement, des milieux financiers, de l'industrie de la construction et comprenant d'autres groupes d'intérêt en la matière diffuse de l'information sur les travaux de recherche et détermine les domaines nécessitant une investigation poussée, afin de créer un plus grand nombre de logements abordables sur le marché.

Dans son projet constitutionnel «Bâtir ensemble l'avenir du Canada», le gouvernement fédéral a indiqué qu'il était disposé à reconnaître la compétence exclusive des provinces dans le secteur du logement. Il est toujours déterminé à assurer le maintien de la capacité actuelle de recherche et de développement et à satisfaire à ses engagements par rapport aux questions internationales et autochtones. Toutefois, son rôle futur sera fonction des discussions constitutionnelles quant à la façon dont le gouvernement fédéral pourra le mieux assumer ses responsabilités dans le domaine du logement.

CONCLUSION

Le Canada s'est acquis l'envieuse réputation d'être l'une des nations les plus progressives au monde en reconnaissant l'ampleur et la gravité du problème de la violence envers les femmes et, facteur encore plus important, en prenant des mesures pour le corriger. Cette réputation positive est l'aboutissement de près de deux décennies d'action de la part de groupes féminins, des autorités gouvernementales et des organisations impliquées à tous les paliers pour opérer des changements.

Étant donné sa complexité, la problématique de la violence envers les femmes a des répercussions sur toutes les couches de la société et sur tous les genres d'institutions et de systèmes. Tous sont des intervenants clés dans cette initiative visant à réduire, sinon à éliminer la victimisation des femmes. Les femmes ne pourront espérer vivre sans peur que si chacun de nous, individuellement et collectivement, reconnaissons que la violence est le problème de tous et chacun, et que nous avons tous un rôle à jouer dans son élimination.

Au cours de la présente décennie, le gouvernement fédéral, dans le cadre de partenariats avec les autorités provinciales, territoriales et municipales, les organismes communautaires, les autres organisations et les milieux d'affaires, continuera de prendre des mesures concertées pour prévenir les agressions contre les femmes, aider les victimes et dissuader et traiter les hommes violents. Mais il n'en reste pas moins beaucoup à faire avant que les femmes puissent se sentir en toute sécurité au sein de la société canadienne.

Les initiatives fédérales de lutte contre la violence familiale, tout comme nombre d'activités visant à favoriser l'égalité entre les sexes ou encore les programmes de services sociaux à coûts partagés avec d'autres paliers de gouvernement, témoignent de l'engagement multisectoriel du gouvernement. Divers projets para-gouvernementaux travaillent également sur la question : le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones et des projets de collaboration avec des organismes internationaux. Ces initiatives auront contribué à faire ressortir les questions intéressant les femmes, dans le cadre de mesures visant à promouvoir les droits de la personne au Canada. Le public sera davantage sensibilisé; un plus grand nombre de logements pour les femmes victimes de violence et leurs enfants seront construits; et les corps policiers, les magistrats et d'autres groupes professionnels seront mieux préparés pour répondre à la violence envers les femmes.

Le rapport du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine, intitulé «La guerre contre les femmes», représente une contribution importante à ce processus. Il expose les nombreuses formes de violence et la nécessité de modifier certaines valeurs traditionnelles ainsi que la situation des femmes. En guise de réponse, le gouvernement est heureux de pouvoir dire qu'il souscrit en totalité ou en partie à virtuellement toutes les recommandations du rapport, et qu'il se propose de continuer le travail amorcé.

Le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, dont la composition et le mandat ont été annoncés le 15 août 1991, vient d'entamer ses travaux. Le gouvernement fédéral a clairement indiqué qu'il n'a pas l'intention de se croiser les bras en attendant les conclusions du Comité. De nombreuses initiatives fédérales déjà en place se poursuivront et de nouvelles s'y ajouteront, y compris une campagne d'information préventive. Au moment où le Comité déposera son rapport, le gouvernement fédéral aura fait de nouveaux progrès pour assurer aux femmes des conditions de vie plus sécuritaires. Le rapport «La guerre contre les femmes» aura été un important catalyseur, plaçant la question au coeur de l'actualité.

Vivre sans peur, c'est le but de tout être humain, le droit de toute femme. C'est maintenant à tous et toutes d'entre nous d'en faire une réalité.

**Rôles et responsabilités des
gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux
en matière de lutte contre la violence envers les femmes**

Le gouvernement fédéral contribue à trouver des solutions pour prévenir la violence envers les femmes; il peut assurer un rôle de leadership national en la matière et cibler l'attention du public sur la question.

En vertu de la division constitutionnelle des pouvoirs au Canada, c'est aux provinces qu'incombent la majorité des responsabilités en matière de programmes de santé et d'éducation, de services sociaux, de même qu'en matière d'administration de la justice. Ces derniers sont les quatre grands secteurs les plus directement concernés lorsqu'il s'agit de se pencher sur la question de la violence envers les femmes. Le gouvernement fédéral a délégué aux territoires un certain nombre de pouvoirs semblables à ceux des provinces.

En ce qui concerne les peuples autochtones, et notamment les Indien(ne)s inscrit(e)s, les rôles des autorités fédérale, provinciales et territoriales sont définis dans une série d'accords complexes et très diversifiés qui prévoient parfois un financement pouvant aller jusqu'à 100 p. 100 des coûts, le partage du financement, ou la prestation directe de services en matière de services sociaux, d'application des lois, d'éducation et de santé. Les récentes tendances vers l'autonomie gouvernementale ont fait passer la responsabilité de la prestation de services du gouvernement fédéral aux Indien(ne)s inscrit(e)s dans les réserves et aux Inuit. Le gouvernement fédéral assure la plus grande partie du financement.

Sur le plan financier, le gouvernement fédéral joue un rôle important en aidant les provinces à s'acquitter de leurs responsabilités, au moyen notamment de diverses ententes financières telles que les paiements de péréquation et le financement global lesquels sont le propre des Programmes de financement établis. D'autre part, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) assure le financement à coût partagé. Outre ces activités de financement, le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan en matière de politique sociale; il est chargé de la rédaction de la législation pénale et il offre divers services directs à certains segments de la population, notamment les Indien(ne)s inscrit(e)s, les contrevenants détenus dans les établissements fédéraux ou en libération conditionnelle et le personnel militaire. Enfin, par tradition, il facilite également l'échange et la diffusion de l'information, la recherche et la coordination.

**Liste des ministères et organismes
ayant contribué à la rédaction du rapport
«Vivre sans peur . . . un but à atteindre, un droit pour toute femme»**

Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Agriculture Canada
Anciens combattants Canada
Approvisionnement et Services Canada
Bureau des relations fédérales-provinciales
Condition féminine Canada
Condition physique et Sport amateur
Conseil du Trésor du Canada
Consommation et Corporations Canada
Défense nationale
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Emploi et Immigration Canada
Énergie, Mines et Ressources Canada
Environnement Canada
Forêts Canada
Gendarmerie royale du Canada
Industrie, Sciences et Technologie Canada
Ministère des Finances Canada
Ministère de la Justice Canada
Multiculturalisme et Citoyenneté Canada
Pêches et Océans
Revenu Canada, Douanes et Accise
Santé et Bien-être social Canada
Secrétariat d'État du Canada
Secrétariat du Troisième Âge
Service correctionnel Canada
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Société canadienne des Postes
Solliciteur général Canada
Statistique Canada
Transports Canada
Travaux publics Canada

**Liste des activités de l'Initiative de lutte
contre la violence familiale
touchant la violence envers les femmes**

En février 1991, le gouvernement fédéral annonçait une expansion de son Initiative de lutte contre la violence familiale dans le cadre duquel sept ministères fédéraux ont reçu des fonds totalisant 136 millions de dollars. L'Initiative se poursuivra jusqu'en 1995.

La nouvelle Initiative de lutte contre la violence familiale comporte sept éléments. Dans chaque cas, les femmes profiteront du renforcement des lois, des services et des communautés :

1. Mobilisation de tous les Canadiens et les Canadiennes et de toutes les communautés canadiennes.
2. Renforcement des mesures législatives canadiennes.
3. Implantation de services dans les communautés indiennes et inuit.
4. Renforcement de la capacité d'aider les victimes et d'arrêter les agresseurs.
5. Augmentation du nombre de refuges pour les femmes et les enfants qui sont victimes de la violence familiale.
6. Amélioration de l'information au plan national quant à l'étendue et à la nature de la violence familiale.
7. Diffusion de l'information et des solutions – établissement des liens.

Le gouvernement fédéral travaillera avec les gouvernements provinciaux, territoriaux, régionaux et municipaux, les groupes féminins, les associations professionnelles et les femmes impliquées qui veulent contribuer à libérer les femmes de la violence. Les ministères fédéraux participants entreprendront des travaux de grande envergure au cours des quatre prochaines années, chacun faisant porter ses efforts sur de nombreux domaines :

Santé et Bien-être social Canada

élargissement des activités de sensibilisation du public et développement des réseaux par l'entremise du Centre national d'information sur la violence familiale;

- appui financier des projets d'éducation, de formation, de recherche et d'expérimentation pour mobiliser les communautés au moyen de partenariats avec les groupes féminins, les organisations communautaires, les autorités provinciales et territoriales, les associations professionnelles, les milieux d'affaires, les clubs philanthropiques, les syndicats, les églises, etc.
- formation de personnel en mesure d'offrir des services de santé et des services sociaux dans les réserves et dans les communautés inuit, et développement d'approches préventives à partir d'activités communautaires.
- création d'une banque de données nationale par l'intermédiaire du Centre canadien de la statistique juridique.

Solliciteur général Canada

- accroissement du nombre de programmes de traitement à l'intention des agresseurs;
- perfectionnement du personnel chargé de l'application des lois afin d'améliorer les rapports avec les victimes de sexe féminin;
- appui de projets expérimentaux et de travaux de recherche;
- production de matériel didactique à l'intention du grand public.

Affaires indiennes et du Nord Canada

- fonds aux communautés dans les réserves afin de leur permettre d'étudier la nature et l'étendue de la violence familiale;
- fonds pour l'élaboration et la mise en oeuvre de services de prévention, de protection et de traitement.

Société canadienne d'hypothèques et de logement

- création de 80 à 100 unités d'hébergement d'urgence qui offriront un refuge temporaire à quelque 4 000 femmes et leurs enfants;
- création de 150 à 170 unités de logement pour répondre aux besoins à plus long terme de 900 femmes victimes de violence et leurs enfants.

Justice Canada

- revue du *Code criminel*, de la *Loi sur le divorce* et des politiques juridiques pertinentes;
- appui des activités de sensibilisation du public;
- appui de la formation de la magistrature dans le traitement des causes de victimisation des femmes;
- appui des travaux de recherche et des projets expérimentaux.

Secrétariat d'État du Canada

- appui des projets communautaires réalisés par des groupes féminins, des groupes de personnes âgées, des organisations de femmes autochtones, des groupes de personnes ayant des handicaps.

Multiculturalisme et Citoyenneté Canada

- appui de projets ayant pour but d'accroître l'accessibilité et la pertinence des programmes de prévention de la violence familiale, des services et surtout du matériel documentaire à l'intention des minorités ethnoculturelles et visibles.

NOTES

1. 10^e conférence annuelle des ministres fédérale-provinciaux-territoriaux responsables de la condition féminine, St. John's (Terre-Neuve), le 19 juin 1991.
2. id.
3. Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, «Pouce! La prévention en milieu scolaire de la violence faite aux femmes», Ottawa, novembre 1990.
4. Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, «A. Cappella : Rapport sur les réalités, les préoccupations, les attentes et les obstacles que connaissent les adolescentes au Canada», Ottawa, novembre 1990.
5. Ottawa, Condition féminine Canada, 1990.
6. Ottawa, «Le Droit pénal dans la société canadienne», Gouvernement du Canada, août 1982.
7. Ottawa, ministère de la Justice, 1991.
8. Ottawa, «Textes législatifs sur l'agression sexuelle au Canada», Analyse des statistiques nationales, rapport n° 4, ministère de la Justice, 1991.
9. Voir la note 1.
10. Ottawa, Service correctionnel du Canada.